

L'ÉTAT ET LA MER

Καὶ δὴ ἐξευγμένον τοῦ ποροῦ, ἐπιγενόμενος χειμῶν μέγας συνέκοψε τε ἐκεῖνα πάντα καὶ διέλυσε.

Ὡς δ' ἐπύθετο Ξερξῆς, δεινὰ ποιούμενος
τον Ἑλλήσποντον ἐκέλευσε τριηκοσίας ἐπικέσθαι μάστιγι πληγὰς...

HÉRODOTE, *Polymnie*, VII, 34-35.

THÈSE

POUR LE DOCTORAT EN DROIT

PRÉSENTÉE PAR

LOUIS-MARIE RENAUD

Diplômé d'Études supérieures de Droit Public
Diplômé d'Études supérieures d'Économie Politique
Diplômé d'Études Administratives et Financières
Licencié ès Lettres



MONTPELLIER

IMPRIMERIE DE LA CHARITÉ

(Pierre Rouge)

—
1933

L'ÉTAT ET LA MER



Reproduction du Sceau de l'Université de Montpellier,
l'antique université méditerranéenne.

L'ÉTAT ET LA MER

Καὶ δὴ ἐξευγμένου τοῦ ποροῦ, ἐπιγενόμενος χειμῶν μέγας συνέκοψε τε ἐκεῖνα πάντα καὶ διέλυσε.

Ὡς δ' ἐπύθετο Ξέρξης, δεινὰ ποιούμενος τὸν Ἑλλήσποντον ἐκέλευσε τριηκοσίας ἐπικέσθαι μάστιγι πληγὰς...

HERODOTE, *Polymnie*, VII, 34-35.

THÈSE

POUR LE DOCTORAT EN DROIT

PRÉSENTÉE PAR

LOUIS-MARIE RENAUD

Diplômé d'Études supérieures de Droit Public
Diplômé d'Études supérieures d'Économie Politique
Diplômé d'Études Administratives et Financières
Licencié ès Lettres



MONTPELLIER

IMPRIMERIE DE LA CHARITÉ

(Pierre-Rouge)

1933

UNIVERSITÉ DE MONTPELLIER.

FACULTÉ DE DROIT

MM. VALÉRY, Correspondant de l'Institut, Doyen honoraire, professeur de Droit commercial.

MOYE, Doyen honoraire, professeur de Droit International public.

MORIN, Doyen, professeur de Droit civil.

BECQUÉ, professeur de Droit civil.

DE NESMES-DESMARETS, professeur de Droit administratif.

ROCHE-AGUSSOL, professeur d'Economie politique.

BOSC, professeur de Procédure Civile.

VIALLETON, professeur de Droit civil.

GUENOUN, professeur de Droit romain.

COURTIN, professeur d'Economie politique.

DUPEYROUX, professeur de Droit constitutionnel.

LÉGAI, professeur de Droit criminel.

PÉTRAU-GAY, Chargé de Cours d'Histoire du Droit.

DIJOL, chargé de cours de Capacité.

DONAT, secrétaire.

ROCHETTE et DUBOIS, secrétaires honoraires

MEMBRES DU JURY :

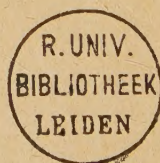
MM. DE NESMES-DESMARETS, *Président*.

MOYE, doyen honoraire.

DUPEYROUX.

} *Assesseurs.*

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.



A MON PÈRE ET A MA MÈRE

A MA FAMILLE

A MONSIEUR LE PROFESSEUR DE NESMES-DESMARET,

Président de thèse.

A MONSIEUR LE DOYEN MOYE

ET A MONSIEUR LE PROFESSEUR DUPEYROUX,

Assesseurs.

Avec l'expression de notre respectueuse gratitude.

LIMINAIRE

L'ÉTAT ET LA MER...

Titre vaste comme la mer elle-même, dont les flots sans cesse agités viennent du large battre le littoral.

Parler de la mer, c'est sous-entendre aussi bien la mer immédiate qui couvre et découvre la grève, que la mer proche et la mer lointaine.

Parler de l'Etat, c'est envisager la personne morale qui a un domaine terrestre et un domaine marin.

Dire l'Etat et la Mer, c'est étudier en Droit, toutes les relations qui existent entre cette notion abstraite — l'Etat — et cette entité concrète — la Mer.

Les uns ont séparé ce qui ne se sépare point : la mer et ses rivages, les droits de l'Etat sur la mer et ses droits sur le rivage, ou bien se sont cantonnés dans une question de délimitation de ce domaine public maritime.

Les autres ont disserté sur une mer qui n'existe peut-être ni en fait ni en droit, mais qu'ils ont déclarée une, après l'avoir enserrée dans d'étroites limites arbitraires.

D'autres n'ont vu que le large et, perdus au loin, n'ont envisagé que la haute mer,

Pourquoi se restreindre à une délimitation des rivages ? Pourquoi ne jamais parler du domaine public maritime dans son entier ? Pourquoi même rester attaché au rivage, alors que le flot qui le consacre juridiquement est le même que celui qui écume au large ? Pourquoi ne voir qu'un point précis, et délaisser l'ensemble ?

Ici, dans cette modeste étude, nous avons donc voulu parler — sous l'angle État, du point de vue Droit Public — de la mer et ses rivages, c'est-à-dire de toute la mer, plus simplement de l'État et la Mer.

PREMIÈRE PARTIE

DOMAINE PUBLIC — MARITIME —

CHAPITRE PREMIER

GÉNÉRALITÉS

1) COMPOSITION DU DOMAINE PUBLIC MARITIME.

Dans son *Traité des eaux* (t. V, p. 205), PICARD définit ainsi le domaine public maritime : « tout ce que la nature ou le « travail de l'homme a consacré à l'exercice de la navigation « et de la pêche ».

Ce domaine comprend, comme le domaine public pris en son sens général, un domaine naturel et un domaine **artificiel**, ainsi que les dépendances naturelles et artificielles qui s'y rattachent.

Les rivages de la mer, les havres et les rades, certains étangs salés forment le domaine public maritime dont les ports en constituent la partie artificielle, et les phares et balises les dépendances.

2) DOMANIALITÉ.

Cette domanialité des rivages de la mer est une vieille notion historique.

Déjà, à Rome, on trouve dans la « *division des choses* » les « *choses hors du commerce* » (correspondant à notre actuel domaine de l'Etat) qui comprennent : 1^o les *res communes* (choses

communes, échappant par leur nature à toute appropriation privée et formant le patrimoine commun des hommes), l'air, la mer, l'eau courante. 2^o les *res publicæ* (affectées à l'usage de tous les citoyens), routes, ports, fleuves. 3^o les *res sacræ* et les *res religiosæ* (édifices religieux et sépultures). Enfin les *res sanctæ* (murs et portes des villes).

Certains jurisconsultes classaient les rivages de la mer parmi les *res communes*, parce que le rivage n'est que la portion de terre que couvrent les plus hautes marées et doit donc suivre le même régime que la mer. On trouve, dans les « INSTITUTES », (liv. II, titre 1^{er}, § 1) : « *Est quidem naturali jure communia sunt omnium hæc : aer, aqua profluens et mare, et per hoc littora maris.* » D'autres le considèrent comme appartenant au Peuple Romain : « *Littora in quæ populus romanus imperium habet, populi romani esse arbitror* » trouve-t-on au DIGESTE, (L. 3, *ne quid in loco publico*, 43, 8), et NERATIUS abonde dans le même sens (D. 41, l. 1 *de acq. rer. dom.*, I, l. 14 pr. et § 1^{er}). D'autres textes font du rivage de la mer un « *res nullius* » au même titre que le lit et les sables de la mer (Inst., L. II, tit. 1, *de divisione rerum*, § 5 *in fine*. — GIRARD, *Manuel de droit romain*, 1896, 2^e fasc. p. 230).

Quoi qu'il en soit, les rivages de la mer étaient toujours une chose « publique » et cela en raison de leur nature même. LABÉO (L. 65, § 1, D. L. 41, t. I) : « *Littora mari proxima publica sunt* », et CICÉRON (*Topica*, § 8, *opera Rhetorica*, Ed. Rinn, L., p. 531) : « *Cum de littoribus ageretur, quæ omnia publica esse vultis.* »

Il fallait un décret du préteur pour construire sur le bord de la mer ; mais dès que la construction était établie régulièrement, elle devenait dans une certaine mesure la propriété du constructeur.

A l'époque de Cicéron et de Rullus, on trouve :

L'*ager publicus* proprement dit, resté sous la main de l'Etat ;

L'*ager vectigalis* (terres domaniales louées moyennant redevances) ;

L'*ager privatus non optimo jure* : qualification qui paraît s'appliquer aux terres du domaine public, occupées par les Patriciens dont la longue possession, protégée par le droit

prétorien, tend à se transformer en propriété, au moins vis-à-vis des tiers, sans que cette possession parvienne toutefois à les affranchir du droit de reprise de l'Etat à qui nulle prescription n'est opposable.

Ces immeubles sont donc, à la fois, publics et privés : privés, de citoyen à citoyen ; publics, par rapport au Peuple Romain qui n'a pas abdiqué ni perdu son droit primitif. (FESTUS, v^o *Possessio*. — FRONTINUS, édit., Lachmann, p. 50.)

Ce caractère de domanialité publique se transmet, malgré quelques entorses au principe, à travers notre ancien droit.

Soumis à la tenure féodale ou censuelle, tout d'abord, les rivages sont ensuite déclarés propriété du roi (Ordonnance de la Marine, août 1681, art. 2) qui use de son droit de propriété sur les bords de la mer et dont il a toujours joui comme seigneur foncier, suivant les us et les coutumes de la mer (Edit de février 1710). Les seigneurs normands riverains de la mer prétendaient mais en vain qu'ils étaient propriétaires des rivages en se basant sur l'article 195 de la Coutume Normande, car ils étaient combattus par les auteurs qui n'y voyaient qu'un droit d'épaves et non un droit territorial. (LEFEBVRE DE LA PLANCHE, *Traité du domaine*, L. II, chap. II, art. 17.) Sous la Révolution, la loi du 22 novembre-1^{er} décembre 1790 classe les rivages lais et relais de la mer, les ports et rades comme faisant partie du domaine national.

Enfin le Code Civil, dans son article 538 classe dans le domaine public les rivages de la mer, les ports, havres et rades. « Les « chemins, routes et rues à charge de l'Etat, les fleuves et « rivières navigables ou flottables, les rivages, lais et relais de « la mer, les ports, les havres, les rades, et généralement toutes « les portions du territoire français qui ne sont pas suscep- « tibles d'une propriété privée, sont considérés comme des « dépendances du domaine public. » C'est une erreur du Code d'englober dans son énumération les lais et relais, qui ne font pas partie du domaine public (voir le chapitre « lais et relais »).

D'autre part, quelque compréhensives que soient ces expressions « choses non susceptibles de propriété privée », elles ne sauraient englober dans le domaine public tout ce qui est affecté

de ce caractère. On doit en exclure, au contraire, deux catégories de choses qui ne tombent dans le patrimoine de personne. 1^o celles dont la nature même résiste à toute idée d'appropriation et de main-mise, c'est-à-dire celles que le droit romain appelait *res omnium communes*, l'air, la lumière, la haute mer, et l'eau courante prise comme telle, c'est-à-dire en tant qu'on l'envisage dans son état de mobilité continuelle et de renouvellement incessant. Le droit public ne les atteint que pour le règlement de leur usage qui n'est pas d'une manière absolue abandonné à la discrétion de tous. — 2^o les choses qui, bien que susceptibles d'être assujetties à un droit individuel et privatif, n'ont pas encore de maître (*res nullius*).

Mais ces deux catégories de choses se trouvent d'ailleurs implicitement écartées de la définition du domaine public par les mots « *portions du territoire non susceptibles de propriété privée* » de l'art. 538 du Code Civil.

De plus, il ne faut pas tellement incriminer l'énumération incomplète ou fautive du Code Civil : ce n'était pas son intention de donner une liste complète des diverses parties composant le domaine public, d'autant plus que le Code Civil est de droit privé, non de droit public. Et à cette époque, on ne distinguait que le domaine de l'Etat et le domaine privé (des particuliers) : on ne divisait pas le domaine de l'Etat en domaines public et privé. Le Code n'a donc pas, à proprement parler, commis d'erreur. C'est pourquoi il faut ajouter à la liste de l'article 538 les phares, sémaphores, fanaux, balises, les quais et autres ouvrages des ports maritimes, bassins, digues, jetées, brise-lames, formes de radoub, grils de carénage, etc.¹. Les forts, redoutes et autres ouvrages défensifs des ports de guerre font partie du domaine public militaire. Ce dernier comprend, d'après l'article 13, titre I de la loi du 10 juillet 1791, « tout terrain « de fortifications des places de guerre ou postes militaires « tels que remparts, parapets, fossés, chemins couverts, esplanades, glacis, ouvrages avancés, terrains vides, canaux, flaques

¹ CARPENTIER, répertoire, v^o *Domaine*, n^o 109.

« ou étangs dépendant des fortifications et tous autres objets
« faisant partie des moyens défensifs des frontières du royaume
« tels que les lignes, redoutes, batteries, retranchements, digues,
« écluses, canaux et leurs francs bords, lorsqu'ils accompagnent
« les lignes défensives et qu'ils en tiennent lieu, quelque part
« qu'ils soient situés, soit sur les frontières de terre, soit sur
« les côtes et dans les îles qui les avoisinent. » Et l'article du
Code Civil ne fait que confirmer cette législation antérieure,
déclassement mis à part naturellement.

3) NATURE DE LA DOMANIALITÉ.

Chez les Romains, on trouve l'idée d'un domaine placé sous la main de l'Etat, mais en dehors de son patrimoine. C'est ce qui se dégage de tous les textes. La mer et les fleuves forment eux-mêmes leur lit et leur rivage (BÉQUET, n° 8). « ...*Aristo ait quod mari occupatum sit fieri publicum* » (L. 10, Dig. de *rerum divisione*).

La mer et ses rivages sont domaine public en raison de leur nature même et il en est pareillement des ports. La protection de ce domaine public s'exerce soit par l'imperium des magistrats, soit par l'initiative des particuliers (*actio operis novi nunciatio* : dénonciation de l'empiètement), soit enfin par les interdits prétoriens (interdits prohibitifs — préventifs — ou restitutoires — répressifs), chacun de ces interdits ayant sa formule spéciale suivant la nature du dommage et selon qu'il s'agit du rivage de la mer ou d'une autre partie du domaine.

Après la conquête franque, c'est une idée de taxe, d'impôt, qui est à la base de la domanialité. Ces droits, synonymes d'impôts, font l'objet de très nombreux trafics ; et les seigneurs s'attribuent non seulement la propriété de l'argent, mais aussi celle du domaine lui-même. Ainsi font-ils du rivage de la mer, des épaves, etc. Le seigneur « justicier » se substitue donc à l'ancien *fiscus* romain, et ce qui, autrefois, était soustrait aux

lois civiles pour ne dépendre que de la souveraineté, devient soumis maintenant à l'inféodation.

Dans la suite, les distinctions « domaine utile », « domaine direct », « domaine éminent », permettront au roi de reprendre ces droits, tout en ménageant au début l'état de choses existant. « Avant toute chose, dit PHILIPPE POT, seigneur de la Roche, « à l'Assemblée des Etats Généraux d'avril 1467, soyez convaincus que la chose publique n'est que la chose du peuple, « que c'est lui qui l'a confiée au roi ; que quant à ceux qui « l'ont possédée de toute autre manière sans avoir eu le consentement du peuple, ils n'ont pu être réputés que des tyrans « et des usurpateurs du bien d'autrui. Et j'appelle peuple non « point la populace ou seulement les sujets du royaume, mais « les hommes de tous les états... » (GARNIER, *Hist. des Etats Généraux*, X, 83.) Et l'on peut lire, dans la Déclaration de l'Edit du 30 juin 1539, enregistré au Parlement le 3 juillet, que « le dit domaine et patrimoine de notre couronne est réputé « sacré et ne peut tomber au commerce des hommes ». (BÉQUET, n° 88.)

A partir de Louis XIV, on peut dire que le roi, incarnant en sa personne la nation française, put se dire maître de la propriété publique : les fleuves et la mer lui *appartinrent* comme ils *appartenaient* au peuple romain sous les Césars, les légistes attitrés de la Couronne donnant d'ailleurs à ce mot le sens étroit d'une propriété territoriale qu'il n'avait pas en Droit Romain. (BÉQUET, XI, n° III.) C'est à ce titre qu'il réglemente sur les rivages de la mer, en afferme son droit, et le monnaie à l'occasion pour en laisser la jouissance aux détenteurs de fait (août 1681, février 1710 et novembre 1714). La propriété publique appartient donc au roi seigneur foncier, et l'usage de celle-ci n'est pas une faculté naturelle mais une licence octroyée à prix d'argent. C'est un impôt foncier qui est payé par les usagers, en signe de ce que Louis XIV appelle, dans son Edit d'août 1692, « la mouvance directe et universelle que « Nous avons sur toutes les terres de Notre royaume... ». Le domaine public est alors considéré moins pour son usage com-

mun à tous les sujets du royaume que pour les revenus qu'il est susceptible de produire.

LOYSEAU, dans « *Des Seigneuries* », chap. III, n^o 79, et chap. XII, n^o 120, combat l'opinion de ceux qui estiment que « tout ce qui est public ou n'appartient à personne, appartient « au souverain » : il fait une distinction entre la « *seigneurie publique* » et la « *seigneurie privée* » et soutient que, à l'égard des choses publiques, « c'est une question illusoire de disputer « de leur propriété, puisqu'elles sont incapables de seigneurie « privée, que chacun en a seulement l'usage, pendant que le « souverain en a la direction par sa souveraineté, et les seigneurs, par leur justice primitive ».

DOMAT, dans son « *Droit Public* », après avoir posé en principe que « le domaine du souverain consiste aux biens et aux droits « que lui donne cette qualité », établit dans ce domaine trois sortes de biens : immeubles acquis, droits composant les finances de l'Etat, enfin droits et profits provenant de l'exercice de la souveraineté. Dans cette dernière catégorie, il range les droits du roi sur la mer. Puis il fait une catégorie à part des chemins et choses publiques comme étant hors commerce et destinés à l'usage de tous, « et les droits qu'y ont le public et le souverain « sont d'une autre nature que ceux que donne la propriété ». (BÉQUET, n^o 143.)

Chez les Domanistes, la théorie de la propriété du roi sur les choses publiques n'a pas pu prévaloir non plus.

LEFEBVRE DE LA PLANCHE, dans son *Traité du Domaine* (Liv. I, chap. 2, art. 1), dit que la mer, les rivières navigables... sont constamment au rang de ces choses qui ne sont pas susceptibles de commerce ni de seigneurie privée ; mais elles peuvent produire des fruits, et « ces fruits provenant d'une chose « publique, et ne pouvant appartenir qu'à celui en qui réside « la souveraine autorité, sont nécessairement domaniaux par « leur nature, et ne peuvent appartenir à autre qu'au roi, si « ce n'est par sa concession ». Ainsi la mer n'appartenait au roi qu'en ce qui concerne celles de ses dépendances qui sont susceptibles de possession, « comme les îles et îlots, créments et « atterrissements, lais et relais, droits d'ancrage, feux, balises

« et autres. » Et la garde de ces choses appelées publiques parce que hors commerce, n'appartenant à personne, et à l'usage de tous, appartient au souverain non comme étant de son domaine, mais comme conservateur du bien public.

Vers les derniers temps de l'ancien régime, on avait imaginé une autre conception de la domanialité publique : elle serait une sorte de dépôt fait par les hommes au moment où ils se seraient constitués en société, dépôt d'une certaine partie des biens formant un patrimoine commun et placé sous la garde de la puissance publique. En fait, ce système ne fait que continuer le précédent, en substituant tout simplement la nation au roi.

Sous la Révolution, ENJULBAULT déclare dans son rapport fait au nom du comité des domaines, à la séance du 8 novembre 1790 (*Moniteur universel*, 9 et 10 nov. 1790, n° 313 et 314) : « C'est un principe de droit public qui ne peut plus être con-
« testé, que ces immenses et riches possessions dont nos rois
« disposaient comme de leurs domaines, et dont ils n'étaient
« que les administrateurs, ont de tout temps formé le véritable
« patrimoine de la nation ; ...Les articles suivants assurent et
« déterminent les droits de la couronne ou, pour s'exprimer
« plus exactement, les droits de la nation sur toutes les parties
« de son territoire qui n'appartiennent à personne, soit parce
« qu'elles ne sont pas susceptibles d'une propriété privée, ou
« bien parce qu'elles se trouvent actuellement sans maître.
« Votre comité vous doit compte des motifs qui l'ont déterminé
« dans la rédaction de ces articles. Il a considéré, d'après des
« publicistes tels que Grotius, Lebreton, Chopin, etc., que toute
« la nation a le souverain domaine de l'universalité du terri-
« toire qu'elle occupe. Ce domaine éminent qui ne diffère de la
« puissance publique que comme la cause diffère de son effet,
« lui assure la propriété directe de toutes les portions de ce
« territoire qui, par leur nature ou leur destination, ne peuvent
« appartenir à personne en particulier, et de celles encore qui
« demeurent vacantes et sans maître. Les grands chemins, les
« fleuves, les rivages de la mer, etc..., sont de la première
« classe ; les biens vacants et les successions délaissées faute

« d'hoirs sont compris dans la seconde. Notre code législatif
 « a adopté ces maximes. L'ordonnance de 1669 déclare le roi
 « propriétaire des fleuves et des rivières navigables ; celles de la
 « Marine de 1681, et l'édit de 1710 lui adjugent les rivages et
 « relais de la mer... » A sa suite, le législateur de 1790 consacre
 en termes très nets le droit de propriété de la nation sur tous
 les biens composant le domaine public, « c'est-à-dire sur tout
 « ce qui n'appartient à personne en particulier, sur les biens
 « affectés à l'usage du public, aussi bien que ceux composant
 « le patrimoine privé de l'Etat ». Les rivages, lais et relais
 de la mer, les ports et rades, etc., sont classés dans le domaine
 national par la loi du 22 novembre-1^{er} décembre 1790. Et ces
 articles servent de modèles aux rédacteurs du Code Civil (art.
 538 et suiv., art. 717). Sans doute, le Code Civil ne parle du
 domaine qu'au point de vue de sa classification : son objet
 était limité à l'établissement des droits de la propriété privée
 et de la liste des biens qui la composent, pour en exclure ceux
 qui relèvent du droit public. C'est ce qui se dégage de l'exposé
 des motifs au sujet des articles 537 et 538. Mais il distingue
 aussi (et plus soigneusement que les lois révolutionnaires) la
 propriété nationale et les choses publiques, en établissant net-
 tement la différence, parmi les choses placées sous la main
 de la nation, entre celles qui dépendent du domaine de l'Etat
 et celles qui appartiennent au domaine public. Il suffit de lire
 l'exposé des motifs rapporté par Locré, VIII, pages 58 et 153 :
 « Les lois romaines distinguaient, dans les biens, ceux qui sont
 « communs à tous les hommes, comme l'air, comme la mer,
 « et dont un peuple ne peut envahir la domination sans se
 « déclarer le plus odieux et le plus insensé des tyrans ; les
 « choses publiques, comme les chemins, les ponts, les rivages
 « de la mer et autres objets de cette nature, les choses qui
 » n'appartenaient à personne, telles étaient celles qui étaient
 « consacrées au service divin ; les choses qui appartenaient
 « aux communautés d'habitants, comme les théâtres et autres
 « établissements de cette espèce ; et enfin les choses dites « *res*
 « *singulorum* », c'est-à-dire *celles qui se trouvaient dans le com-*
 « *merce*, parce qu'elles étaient susceptibles de propriété privée.

« Les biens compris dans cette dernière classe sont les seuls
« dont le Code Civil doit s'occuper ; les autres sont du ressort
« ou d'un code de droit public, ou de lois administratives, et
« l'on a dû en faire mention que pour annoncer qu'ils étaient
« soumis à des lois particulières. Les biens susceptibles de
« propriété privée peuvent être en la possession de la nation
« ou des communes.... Ces biens, quoique susceptibles de pro-
« priété privée, sont administrés et aliénés par des règles et
« dans des formes qui leur sont propres, pendant qu'ils se
« trouvent hors de la propriété des particuliers... L'empire,
« qui est le partage du souverain, ne renferme aucune idée
« de domaine proprement dit. Il consiste uniquement dans la
« puissance de gouverner. Il ne donne à l'Etat, sur les biens
« des citoyens, que le droit de régler l'usage de ces biens par
« des lois civiles, le pouvoir de disposer de ces biens pour des
« objets d'utilité publique, la faculté de lever des impôts sur
« les mêmes biens. Ces différents droits réunis forment ce que
« Grotius, Puffendorf et autres appellent le domaine éminent
« du souverain, mots dont le vrai sens, développé par les auteurs,
« ne suppose aucun droit et n'est relatif qu'à des prérogatives
« inséparables de l'autorité publique... »

On a pensé que la nature de ce droit dépendait étroitement de la souveraineté, pouvoir absolu de l'Etat sur son domaine. « Domaine public » signifierait « choses appartenant à l'Etat, « non comme à un particulier (c'est le cas du domaine privé « de l'Etat), mais comme souverain ».

On a heureusement limité cette notion en spécifiant que l'Etat n'avait qu'un pouvoir de gouvernement, de réglementation et de police sur ces « choses » qui échappent à toute appropriation publique ou privée, et dont la jouissance appartient à tous les hommes.

Mais tout ceci est fort imprécis et peu exact.

La doctrine est diversement partagée, car la nature juridique du domaine public n'est définie, en droit français, par aucun texte. Aussi le silence de la loi a-t-il permis toutes les discussions possibles et les théories les plus diverses.

Nombreux sont les auteurs qui ont nié le droit de propriété de l'Etat sur son domaine public.

Le Parlement de Bordeaux, dans ses remontrances du 30 juin 1776 (*Rép. alphab. Dalloz*, v^o *Domaine public*, n^o 6) disait : « Il y a des biens appartenant en commun à la nation, tels « que les rivières, les rivages de la mer, etc., dont la garde et la « conservation est l'attribut de la souveraineté. Il n'était pas « besoin de loi pour déclarer ces biens inaliénables, parce qu'ils « le sont par leur nature. »

TOULLIER, en 1809, reprend cette idée : il distingue les choses qui ne sont susceptibles d'aucune propriété, donc communes à tous, telle la mer, formant le domaine public, et les choses susceptibles de propriété pouvant appartenir soit à l'Etat soit à des particuliers.

Après lui, viennent DELVINCOURT, DUFOUR, GAUDRY, SERIGNY, DUCROCQ, V. PROUD'HON, doyen de la Faculté de Droit de Dijon et cousin du fameux P. J. PROUD'HON, LAFERRIÈRE, BERTHÉLEMY, doyen de la Faculté de Droit de Paris, MOREAU, etc. Mais la nature du bien suffit-elle ? DUCROCQ pense que oui. Or un bien n'est par forcément, par sa nature, non susceptible de propriété privée. Y a-t-il d'ailleurs de pareils biens insusceptibles de propriété privée par leur nature ? Non ¹. De plus, la nature du bien ne suffit pas pour le classer domaine public ou domaine privé : les cours d'eau non navigables — tous de même nature — font partie du domaine privé en France et du domaine public aux Colonies. Et pourquoi certains étangs

¹ Il n'y a aucun bien, aucune chose insusceptible d'appropriation privative. Il n'y a pas de « *res nullius* ». La concession d'endiguage permet de s'approprier une partie du rivage ; une digue circonscrit une partie de la mer ; et qui peut empêcher un riverain de supprimer le simple droit de vue sur la mer à son voisin propriétaire d'une maison plus haute mais en retrait de la sienne, en ajoutant à cette dernière ou un deux étages de plus ? Donc, en fait, il faut dire que les choses insusceptibles de propriété privée n'existent pas. Il y en a en droit : c'est la loi qui l'a décidé ainsi, dans un but d'intérêt public, ou à cause de la nature même de la chose, ou à cause de son affectation. Et on ne saurait se baser sur ce seul critérium pour distinguer les biens appartenant au domaine public ou privé, sans s'exposer à commettre des erreurs et à trouver immédiatement cette distinction très insuffisante.

salés sont-ils domaine privé, alors que d'autres sont domaine public ? M. BERTHÉLEMY estime que le critérium peut sans doute être recherché dans la nature du bien, mais il remarque que la destination donnée à un bien peut en changer la nature.

Il faut donc penser que la nature du bien, de la chose, ne suffit pas, que ce n'est même pas là qu'il faut chercher la caractéristique de la domanialité publique : il faut une affectation à un usage public.

L'affectation à un usage direct du public suffit-elle ? Non : cela aurait pour conséquence de ne pas comprendre dans le domaine toutes les parties dont l'entrée ou l'usage est interdit au public, bien qu'affectées à un service public : ce serait restreindre beaucoup trop la domanialité publique ¹.

Que penser alors de l'affectation aux services publics, comme critérium ? « Sont dépendances du domaine public toutes les « choses qui, étant propriétés administratives, ont été l'objet « d'une affectation formelle à l'utilité publique... » Ce sont les termes employés par le doyen HAURIU (*Traité de droit adm.*), suivi en cela par un certain nombre d'auteurs (tels qu'AUBRY et RAU, DARESTE, etc.). M. HAURIU insiste sur ce caractère d'affectation aux services publics. Le doyen DUGUIT, non sans critiques, accepte cette distinction comme un pis-aller et arrive lui-même à distinguer parmi les dépendances du domaine public six catégories de biens (voir son « *Droit constitutionnel* ») : de plus, « le nombre des services augmente chaque jour ; c'est « un mouvement qui coïncide avec les progrès de la civilisation », dit-il dans « les transformations du Droit public » et, à l'inverse des autres théories, il tendrait à donner à la domanialité publique une ampleur qu'elle n'a pas.

Il faut s'en tenir au critérium logique, pratique de M. HAURIU. Mais à la différence de PROUD'HON et de M. BERTHÉLEMY qui nient le droit de propriété de l'Etat, il faut admettre ce droit de propriété, non pas une propriété ordinaire, mais une propriété collective, une propriété publique.

¹ L'usage direct était la 2^e condition de la domanialité d'après DUCROCQ suivi par DUFOUR, PROUD'HON, de RÉCY, SALEILLES.

Sans doute, les civilistes déclarent, qu'il n'y a pas de propriété en dehors des formes du Code Civil : seul l'individu peut posséder, et si le Code dit « insusceptible de propriété privée » pour toutes les dépendances du domaine public, c'est que l'Etat ne peut en être propriétaire comme un simple particulier, mais un simple gardien. Comment définir alors cette jouissance de tous ? On ne peut pas plus l'assimiler à un usufruit perpétuel (l'usufruit étant essentiellement temporaire) qu'à une charge réelle ou à une servitude (qui ne détourne qu'une partie du droit sur le fonds).

On se rend facilement compte de la nécessité d'admettre l'idée de propriété, et de propriété différente du droit civil.

Que le droit privé soit à la base du droit public, c'est certain. On peut soutenir, en modifiant avec M. WALINE la célèbre phrase de ROSSI, que les têtes de chapitre du Droit administratif se trouvent dans le droit privé. La réciproque ne serait pas forcément vraie, d'ailleurs. Mais il ne faut pas en conclure qu'il n'y a que le droit privé. Le droit public existe, différencié de ce dernier par la notion d'utilité publique. A l'inverse, il ne faut pas s'imaginer qu'il y a contradiction entre les deux droits : « domanialité publique » n'est pas l'inverse de « propriété ».

L'Etat peut donc avoir un droit de propriété sur son domaine public. En fait, il en a un, modifié par les nécessités de l'utilité publique, par son affectation.

On admet actuellement l'existence de deux propriétés : la propriété privée, qui a pour but de servir uniquement les intérêts du détenteur seul, exclusive, égoïste (dans le sens étymologique), et la propriété publique, dont précisément l'objet est de satisfaire les besoins d'une collectivité, générale, altruiste (au sens étymologique seulement) ¹.

La propriété ne doit plus être regardée en elle-même, mais

¹ Il serait faux de prétendre qu'il n'y a qu'une propriété, et de chercher la seule différence, entre le domaine d'un particulier et celui de l'Etat, dans le fait que le propriétaire est ici multiple et là unique. On peut dire que la propriété du domaine public appartient à tous, mais la réciproque est impossible : tous ne sont pas propriétaires du domaine public. C'est l'Etat, représentant juridique des individus, qui est propriétaire,

quant à son affectation, affectation qui déterminera le régime des biens.

Le régime sera favorisé lorsque l'administration agira comme représentant l'intérêt de tous ; elle pourra prendre des décisions, opposables aux particuliers à titre de puissance publique. Au contraire, elle pourra établir un régime moins favorisé sur ces biens si leur affectation l'exige. Si l'on décompose la notion de propriété en ses divers éléments *usus*, *fructus*, et *abusus*, il faut bien admettre que l'Etat a, sur son domaine public, le *jus utendi* et le *jus fruendi*. Cela va de soi. La précarité des jouissances accordées exclusivement à certains particuliers est la sanction de l'*usus*. Quant aux fruits du domaine¹, c'est bien l'Etat qui en est propriétaire et qui peut soit les laisser gratuitement à l'usage de tous, soit les concéder à titre onéreux ; l'Etat a donc aussi le *fructus*. A-t-il l'*abusus* ? Il l'a aussi. Sans doute, et en principe, doit-il conserver le domaine public à sa destination ; il ne doit pas l'aliéner mais le conserver à

et ses droits de propriétaire sont, par ce fait même, différents ou plus exactement d'une autre nature que ceux du propriétaire ordinaire.

Les altérations apportées au régime de la propriété privée sont suffisamment importantes pour créer une 2^e sorte de propriété : la propriété publique, mais pas assez pour dénaturer véritablement la notion de propriété. Il faut bien admettre les deux sortes de propriétés. La propriété publique, fonction de l'affectation, n'est donc pas un mythe : elle existe et le Conseil d'Etat l'a admis malgré les civilistes. Il y a même trois — et non un — domaines publics. Le 16 juillet 1909, au Conseil d'Etat, M. TESSIER, commissaire du gouvernement disait : « L'Etat, les départements et les communes sont donc propriétaires de leur Domaine public, comme ils le sont de leur Domaine privé. Et il y a trois domaines publics distincts, comme il y a trois domaines privés distincts. Et les biens du domaine public et les biens du domaine privé ne diffèrent les uns des autres qu'en ce que les premiers sont affectés au service public et sont déclarés, tant que cette affectation dure, inaliénables et imprescriptibles. » Mais par-dessus les communes ou les départements on retrouve toujours l'Etat, et ne le retrouverait-on pas, la propriété collective d'une commune ou d'un département est de la même nature que celle de l'Etat. Cela ne change donc en rien la dualité de propriétés proposée.

¹ Pour les fruits du domaine, les discussions ne tarissaient pas. Le désaccord régnait notamment entre l'Administration de la Marine et celle des Domaines : *res nullius*, donc concessions gratuites, proclamait la Marine ; il faut faire payer, disaient les Domaines. C'était la confusion et l'incertitude.

l'usage de tous. Cependant, lorsque l'intérêt des usagers ne s'y oppose pas, ou qu'il n'existe plus, ou lorsque cet intérêt, bien que s'y opposant, est dépassé par un intérêt public plus important, plus général, l'Etat a le droit de déclasser, d'aliéner, ou de supprimer ou transformer telle partie de son domaine public. Sans doute, des formalités très spéciales doivent être suivies dans ce cas, mais l'*abusus* n'en est pas moins exercé.

Il est évident que la personne morale n'est pas aussi libre que le véritable propriétaire de droit privé qui gère sa propriété. Mais, dit M. WALINE, ce qui limite ce droit n'est pas celui d'une autre personne : c'est simplement l'affectation du bien domanial. Or, ce droit « appartient » à l'ensemble des individus pour qui l'affectation du bien domanial est utile ou nécessaire et cet ensemble d'individus n'existe, en droit, que par l'Etat, propriétaire collectif d'un domaine à affectation.

Telle est la nature de la domanialité publique.

4) EFFETS DE LA DOMANIALITÉ.

On a proclamé et soutenu que le domaine public — donc le domaine public maritime — était inaliénable (sauf exceptions historiques), imprescriptible, insaisissable (puisque une vente doit suivre la saisie), sans servitudes (M. JÈZE dit que les dépendances du domaine public ne sont pas soumises aux charges du voisinage)¹, non susceptible d'action réelle, dépendant uniquement de l'administration.

Est-il exact de dire que le domaine public est inaliénable et imprescriptible ?

¹ JÈZE, *Eléments de Droit public et Administratif*.

On attribue, en sens inverse, des « servitudes d'utilité publique » à la domanialité. Cette terminologie ne doit pas être prise à la lettre, dans le sens de « servitude » de droit privé qui suppose un fonds dominant. Ce sont des prescriptions administratives prises dans un but d'intérêt public. (Voir arrêt de la Cour de Nancy du 30 mai 1843. Dalloz, *v*° Cultes, n° 816, 1^o.)

La théorie de l'inaliénabilité a été soutenue par divers auteurs dans leurs traités : PROUD'HON, LAFERRIÈRE et BERTHÉLEMY, pour ne citer que ceux-là. « On ne transfère pas la propriété « d'un objet dont on n'est pas propriétaire ; car le domaine « public n'est pas susceptible de propriété privée, et aliéner « c'est transférer. » Tel est l'argument.

Aucun texte, sauf la loi du 8 juillet 1791 visant le domaine militaire, ne consacre l'inaliénabilité. On soutient alors la théorie de l'inaliénabilité par *a contrario* de l'article 1598 du Code Civil qui déclare que « tout ce qui est dans le commerce peut être vendu » ; donc, ce qui est hors commerce — le domaine public — serait inaliénable. On rencontre souvent, il est vrai, dans la jurisprudence, l'expression « inaliénable et imprescriptible ». Sur quoi repose-t-elle ? On fait remonter l'inaliénabilité à l'Édit de Moulins de février 1566¹, encore que tous les auteurs ne soient pas d'accord, tel M. DUGUIT, pour penser qu'il l'a consacrée². Cette inaliénabilité n'est d'ailleurs que partielle puisque l'Édit lui-même apporte deux exceptions au principe (apanages et guerre) et qu'un autre Édit de Moulins du même mois, enregistré au Parlement le 27 mai 1566, permettait de vendre les terres vaines et vagues, prés, palus et marais vacants appartenant au domaine, et cela à perpétuité sans possibilité de révocation ultérieure³. Et s'il s'agit de pêcheries, établies sur le rivage de la mer, elles aussi font exception, pour celles du moins dont la possession ou les titres sont antérieurs à 1544. De même, toutes les aliénations antérieures faites dans les provinces avant leur réunion à la France, demeurent valables et font, à leur tour, échec au principe de l'inaliénabilité⁴. (Roussillon : 1481 ; Navarre : 1607 ; Artois : 1640 ; Flandre : 1668 ; Corse : 1768 ; Barrois : France.) Il faut enfin ajouter

¹ BÉQUET, XI, p. 25. Texte en note.

² DUGUIT, *Droit Constitutionnel*. Exposé des raisons qu'il donne.

³ BÉQUET, XI, p. 27.

⁴ Loi des 22 novembre-1^{er} décembre 1790, art. 37. — Voir DALLOZ, *Rép.*, v^o Domaines engagés, n^o 28.

les ventes domaniales de la Révolution, et les « ventes » de domaine ¹.

Actuellement, l'Administration tend à restreindre — pour des raisons fiscales toujours — le nombre des dépendances « inaliénables » du Domaine (Cir. min. Fin., 4 déc. 1923).

Devant tant d'exceptions, il vaut mieux ne plus parler de la règle. Le domaine public est aliénable, quoique d'une manière restreinte ; plus exactement : le domaine public est, chaque fois que son affectation l'exige, inaliénable.

A cette prétendue inaliénabilité, on a coutume d'ajouter l'imprescriptibilité. Bien que ces termes soient toujours énoncés ensemble, l'imprescriptibilité n'est pas du tout la conséquence de l'inaliénabilité : le domaine public peut être aliénable, mais il est imprescriptible. Si un bien du domaine était prescriptible, ce serait admettre qu'il est susceptible d'être possédé privativement, ce qui est contraire à l'article 538 du Code Civil. L'article 2.226 déclare imprescriptibles les biens hors commerce. C'est exact, mais seulement jusqu'au jour où, pour employer les termes du Code, ils ne seront plus hors commerce, ce qui peut toujours se produire. Certaines lois (21 mai 1836, 20 août 1881 par exemple), déclarent imprescriptibles certaines dépendances du domaine. Oui, mais seulement tant que dure cette affectation.

Donc, tant qu'il y a domanialité publique, il y a imprescriptibilité. Le jour où le domaine public devient aliénable définitivement, c'est-à-dire le jour où la domanialité publique disparaît, avec elle disparaît aussi l'imprescriptibilité. Et ce qui montre bien que cette dernière n'est pas liée à l'inaliénabilité mais à la domanialité publique, c'est que, si l'aliénation est restreinte, temporaire, la domanialité subsistant l'imprescriptibilité reste aussi, mais on ne peut vraiment dire la même chose de l'inaliénabilité.

L'Etat ne veut pas être dépossédé par surprise, et l'imprescriptibilité est d'autant plus utile que, souvent, il n'administre pas

¹ Voir « Procédure de la délimitation », note 4. (Claires à huitres de la Seudre.)

lui-même telle ou telle partie de son domaine, mais charge une personne administrative ou un tiers de cette fonction ou des transformations que nécessite sa bonne utilisation ; il abandonne les avantages pécuniaires en compensation des charges ou des frais d'installation. L'imprescriptibilité est une garantie pour lui : il ne pourra pas être dépossédé à son insu par le tiers, ni même par le simple usager. Tous les droits de jouissance ou d'utilisation privative qui peuvent être consentis aux tiers sur ce domaine sont précaires ; même lorsqu'ils sont accordés pour un temps déterminé, ils sont toujours révocables, dans l'intérêt public, par l'Administration¹. L'Etat reste toujours propriétaire : son domaine public est doublement protégé, en droit par l'imprescriptibilité, en fait par les contraventions ordinaires et de grande voirie : et s'il en concède une partie, jamais le concessionnaire soumis, cela va sans dire, aux règles ci-dessus, n'est détenteur de l'*abusus*.

Telles sont les conséquences juridiques de la domanialité publique.

5) AUTORITÉS ADMINISTRANT LE DOMAINE PUBLIC MARITIME.

Actuellement, divers départements ministériels se partagent la direction et l'administration du domaine public maritime.

¹ Ces concessions ou ces permissions ne peuvent pas compromettre actuellement ni dans l'avenir la destination d'utilité publique. L'Administration peut donc faire tout ce qui est nécessaire à cette affectation et même retirer la permission ou la concession. Dans tous les cas, le particulier ne peut s'y opposer ni réclamer une indemnité. L'Administration peut faire sauter telle partie du rivage, élargir le goulet d'un port, etc., autrement dit jouir de son droit d'*abusus*, en vue de l'intérêt collectif sans que personne — riverain ou simple usager — puisse s'y opposer, sauf à utiliser, ici comme dans le premier cas, le recours pour excès de pouvoir devant le Conseil d'Etat, lorsque l'intérêt collectif n'est pas le motif déterminant de l'action de l'administration.

La domanialité peut disparaître soit par changement du fait naturel qui la constituait, soit par déclassement (volonté expresse de l'Etat).

C'est en premier lieu, à tout seigneur tout honneur, au MINISTRE DE LA MARINE qu'il appartient de réglementer sur les côtes maritimes, en vertu des lois des 13, 15 janvier 1793, et des règlements du 7 floréal an VIII (en collaboration avec le Ministre de la Guerre).

Il devait s'occuper des ports, havres et rades d'après les lois des 27 avril, 25 mai 1791 (art. 11), des 14, 15 février 1793 (art. 3), 10 vendémiaire an IV (art. 7), mais un arrêté consulaire du 22 prairial an X laisse seulement au Ministre de la Marine les ouvrages et établissements maritimes des ports et rades de Brest, Lorient, Rochefort et Toulon, les travaux de la rade de Cherbourg, ceux du port de Boulogne, l'entretien des phares, fanaux et balises placés sur la côte ; et, par les mêmes lois de 1793 et an IV, des édifices publics dépendant des ports, chiourmes et hôpitaux. Celles de 1791, 1793 et an IV lui confient les fonderies, manufactures d'armes, arsenaux et magasins destinés au service de la marine. Les lois du 15 février 1793 et décret du 13 fructidor an XIII lui attribuent les forts et batteries des côtes et tous ouvrages de défense à la mer.

Le MINISTRE DE LA GUERRE gère le domaine militaire (art. 13, titre 1 du décret-loi du 8-10 juillet 1791).

Le MINISTRE DES TRAVAUX PUBLICS, par son service des Ponts et Chaussées, a une part active dans l'administration et la conservation du domaine public maritime. Tous les travaux des ports, les ouvrages de défense à la mer et la conservation des rivages rentrent dans ses attributions ainsi que les phares, fanaux divers et balises (décret du 7 mars 1806), et les digues élevées contre la mer ou les fleuves (lois des 11, 21 septembre 1792, 16 septembre 1807 et ordonnances du 8 juin 1832).

Les rivages de la mer sont aussi de son ressort : il n'y a pas, à vrai dire, de texte spécial, mais cette attribution résulte de la combinaison des dispositions des décrets du 7 fructidor an XII sur l'organisation du corps des ingénieurs des Ponts et Chaussées, du 7 mars 1806 sur les phares, fanaux et balises, de la loi du 16 septembre 1806 sur les desséchements et autres travaux publics, du décret du 14 décembre 1810 sur l'ensemencement

des dunes, enfin du décret du 10 avril 1812 sur les contraventions commises dans les ports maritimes de commerce et aux travaux de mer ¹.

Brochant sur le tout, l'ADMINISTRATION DES DOMAINES doit exercer une surveillance générale. La loi du 30 mars 1831 la fait concourir avec le Génie à l'accroissement du domaine militaire sur le bord de la mer (comme dans l'intérieur des terres) par l'acquisition ou l'expropriation d'immeubles destinés aux fortifications ou aux ports de guerre. Elle doit aussi tenir l'inventaire des portions du domaine public dont la conservation est spécialement confiée aux trois ministères précédents. Elle seule peut faire toute aliénation ou concession, fermage, perception de produits même dans le domaine militaire. Elle ne cède sa place que dans certains cas à l'administration des Contributions Indirectes qui lui a été parfois subrogée pour les commodités de la perception. Le Ministre des Finances, administrateur du domaine national, donne enfin son avis au Conseil d'Etat dans toutes les affaires intéressant les parties du domaine hors de sa responsabilité directe. Le prix des extractions sur le rivage de la mer par exemple, les locations des dépendances du domaine public, etc., sont établis par la régie des domaines après entente avec les services intéressés.

Pour concilier et combiner tous les intérêts en présence et dépendant de plusieurs services, il a été institué par la loi des 31 décembre 1790 et 19 janvier 1791, une COMMISSION MIXTE DES TRAVAUX PUBLICS. Elle est composée de commissaires de l'assemblée des Ponts et Chaussées et des commissions des corps du Génie, et doit examiner préalablement les travaux publics projetés sur les frontières ou dans les ports de commerce où la Marine militaire est reçue. Ces dispositions ont été successivement développées ou restreintes par les décrets du

¹ Il y a d'autres ministères qui peuvent avoir, lorsqu'ils existent, une certaine part — quoique faible — dans l'administration du domaine maritime. C'est le cas du ministère de la Marine marchande. Mais cette action n'est pas domaniale.

13 fructidor an XIII, loi du 7 avril 1851 (art. 1 à 5), décrets des 16 août 1853, 13 août 1862, 3 mars 1874, 8 septembre 1878 et 12 décembre 1884.

Le décret de 1878 énumère les divers cas rentrant dans la compétence de la Commission mixte : concession des lais et relais de la mer, des dunes et lagunes, des accrues, atterrissements et alluvions dépendant du domaine de l'Etat, mais seulement au point de vue des conditions à imposer ou des réserves à faire dans l'intérêt de la défense du territoire, ainsi que des concessions d'enrochements ou d'endiguements à la mer ou sur le rivage. Toutefois, l'instruction n° 2605 précise que les concessions de cette nature ne sont du domaine de la Commission qu'autant qu'elles ont lieu dans le rayon d'une place forte.

CHAPITRE II

RIVAGES DE LA MER

1) DÉFINITION JURIDIQUE.

Que doit-on entendre par cette expression « rivages de la mer » ?

Actuellement, ainsi que l'a reconnu le Conseil d'Etat dans un avis en date du 24 janvier 1850 ¹, la seule définition considérée comme légale est celle-ci : « Sera réputé bord ou rivage « de la mer tout ce qu'elle couvre et découvre pendant les « nouvelles et pleines lunes et jusqu'où le grand flot de mars « se peut étendre sur les grèves. »

On trouve cette définition dans l'ordonnance de la Marine d'août 1681, au livre IV, titre 7, article 1 ², et Colbert n'a fait que reprendre celles, antérieures, des Edits des 15 juillet 1508 ³ et 27 février 1543 ⁴ et de l'Ordonnance du 12 février 1596 ⁵ qu'un arrêt du Conseil avait déjà consacrée le 14 mars 1654 ⁶.

Mais ce texte a le tort de ne viser que les rivages de la Mer du Nord, de la Manche, de l'Océan Atlantique : il ne concerne pas les côtes des mers intérieures comme la Méditerranée, où

¹ ADDE, Instr. Min. Marine, 20 nov. 1884, § 4.

² Voir *Commentaire de la Marine*, par VALIN.

³ *Rec. des ordonn. du Louvre*, t. XXI, p. 370.

⁴ ISAMBERT, t. XII, p. 868, et FONTANON, t. II, p. 18.

⁵ et ⁶ Citée par VALIN, t. II, p. 572.

l'action des marées est très faible, et où le flot de mars n'est pas le plus grand.

Aussi s'est-on reporté au droit romain, grand spécialiste de la question puisque la seule mer qui l'intéressait pratiquement était la Méditerranée et ses annexes (Adriatique, etc.) autour desquelles s'était formé l'*orbis romanus*. On lit au DIGESTE, loi 96 (de verb. signif.) : « *Littus est quo usque maritimus fluctus a mari pervenit* » ou encore : « *Littus est quousque maximus fluctus hibernus a mari pervenit* », et plus loin (loi 112) : « *Littus publicum est eatenus qua maxime fluctus exæstuat.* » CICÉRON lui-même, au témoignage de CELSE, serait l'auteur de l'une d'elles¹ ; et JUSTINIEN dans ses *Institutes* dit : « *Est autem littus maris quatenus hibernus fluctus maximus excurrit.* » (L. 2, t. I, § 3.)

Les jurisconsultes romains s'attachaient donc au plus grand flot d'hiver comme étant celui qui s'avance le plus sur les côtes méditerranéennes, et l'ordonnance de 1681 ne fait qu'adapter le principe romain aux mers à grandes marées.

Cette dualité de réglementation remonte à notre ancien droit : MERLIN la constate dans ses « *Questions de Droit* », et VALIN l'admet dans son *Commentaire de l'Ordonnance*. La règle romaine n'a jamais cessé d'être en vigueur dans les pays de Droit écrit — un arrêt du Parlement d'Aix du 11 mai 1742 ne rejette-t-il pas de son ressort l'ordonnance de 1681². — Aussi tous les auteurs l'acceptent-ils³, et la jurisprudence la consacre⁴ tandis qu'elle se voit confirmée par l'Administration de la Marine⁵.

¹ « *Littus est quousque maximus... pervenit, idque M. Tullium aiunt, cum arbiter esset, primum constituisset.* »

² VALIN, *Commentaire de l'article I, livre IV, t. VII.*

MERLIN, *Questions de Droit*, v^o *Rivages de la mer*.

LA TOULOUBRE, *Jurisprud. féod.*, 1^{re} partie, t. IV, n^o 7, p. 89.

³ AUCOC, *Délim. du riv. de la mer*. — DALLOZ, v^o *Dom. Pub.*, n^o 28. — CHALVET, *Aperçu sur la législ. des bords de la mer* (Journ. de Dr. Admin., 1861, n^o 25). — PLOCQUE, *De la mer...*, n^o 168, etc.

⁴ C. E. 27 mars 1874. — C. E. 27 juin 1884, Lebon 1884, p. 535., rapportés au BÉQUET, XI, 70 et 71.

⁵ Circ. min. Marine 21 février 1853, § 4, D.R., v^o *Organ. marit.* 750. — Instr. min. Marine 18 juin 1864. D. R., v^o *Dom. pub.*, 12.

Idem, 20 nov. 1884, § 7, Rec. min. Trav. Publ., 1886-1888, p. 53.

2) DÉFINITION GÉOGRAPHIQUE.

Qu'est-ce que le rivage de la mer en fait ? A quoi correspondent dans la nature les termes de la définition juridique ?

On pourrait définir le rivage de la mer, dénommé encore « grève » ou « côte », le lieu géométrique du contact de la terre et de la mer.

Ce lieu géométrique n'est pas une simple ligne, mais une zone plus ou moins large qu'il est facile de remarquer soit par l'observation directe, soit sur les cartes marines à grande échelle.

Cette zone, appelée « *laisse de mer* » ou « *estran* », soumise au jeu intermittent des marées, a une étendue très variable : ici plus ou moins « large » et formant plage, là insignifiante, ailleurs plus ou moins « haute », selon qu'il s'agit d'une pente douce, de rochers, ou d'une falaise. C'est donc la partie de la terre, où la mer exerce son action directe, qui modifie en premier lieu l'étendue de l'« *estran* ».

Selon que le rivage borde une mer à marée ou sans marée notable, cette étendue est encore augmentée ou diminuée.

La marée est le recouvrement alternatif de hausse (*flux* ou *montant*) et de baisse (*reflux* ou *perdant*) du niveau de la mer ¹, mouvement dont la période, pour les ports de l'Europe Occidentale et de l'Atlantique, est d'environ 24 heures 50 minutes (ce qui est l'intervalle de temps séparant deux passages consécutifs de la lune au méridien d'un lieu). Ce recouvrement varie du fait que les marées ne sont pas identiques à elles-mêmes. La marée est due, en effet, à l'attraction combinée de la lune et du soleil sur les eaux de la mer. Or, lorsque les deux astres sont en *syzygie*, c'est-à-dire lorsqu'il y a pleine ou nouvelle lune, les actions du soleil et de la lune s'ajoutent et les marées sont les plus fortes : ce sont les *marées de vive eau* ou *grandes*

¹ Les termes « *flot* » et « *jusant* » sont souvent improprement employés ; ils désignent les *courants* qui sont la conséquence de la montée ou de la baisse de la mer, et non la montée ou le retrait de la mer.

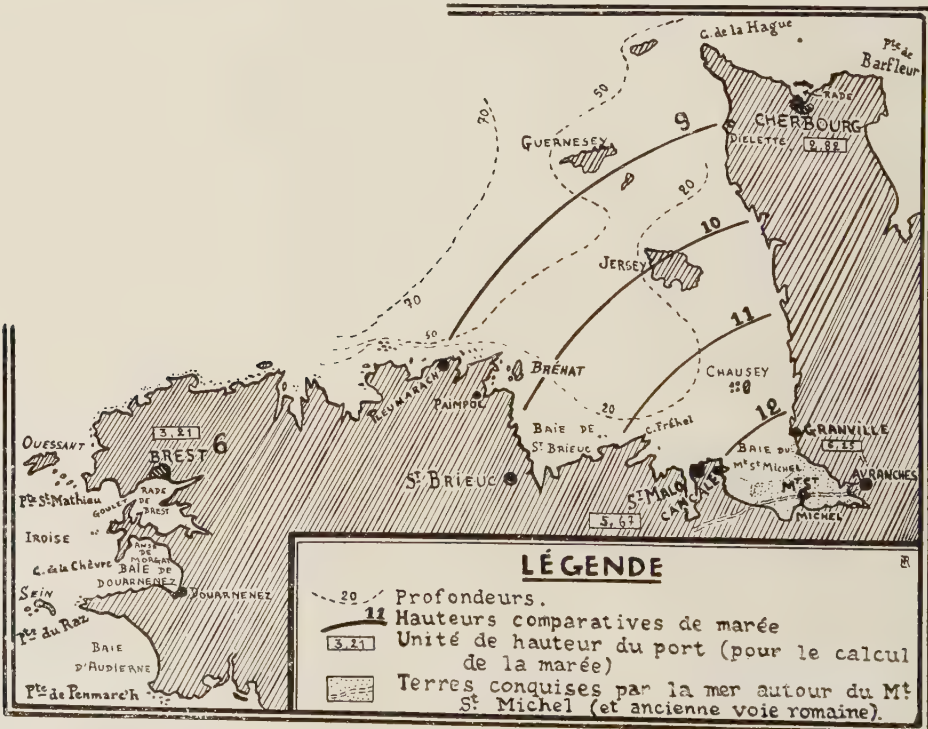
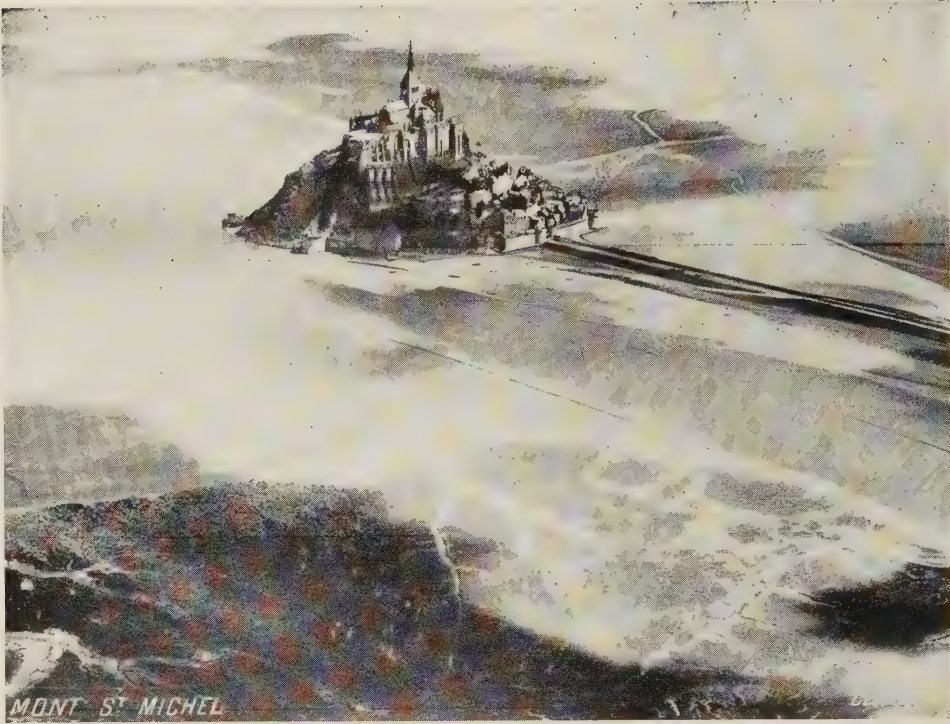
**QUELQUES ASPECTS
DU DOMAINE PUBLIC
== MARITIME ==**



Le domaine public maritime se présente sous des aspects divers, ici d'étendue variable — souvent très large — et formant plage, là insignifiant et permettant aux propriétés privées de s'avancer tout près de la mer



Font partie du domaine public maritime les rochers lorsqu'ils sont couverts et découverts par la mer, les îles seulement pour leurs rivages, et le pied seul des falaises jusqu'à la hauteur (zone foncée de la base) atteinte par le flot.



Un relèvement du fond, un resserrement des côtes, une baie accroissent l'amplitude de la marée ; et la mer couvre et découvre des endroits parfois considérables, notamment dans la baie du Mont-Saint-Michel.

(Hauteurs comparatives, d'après Rollet de l'Isle, Marées.)

Iles Chaufey. — Cliché Hachette.



Les hautes de marée, aux îles Chaufey, sont appelées les sept jours de la semaine, et elles montrent que la hauteur de la marée varie d'un jour à l'autre.

PORTS

Le Légué.



Cliché Touring-Club de France.

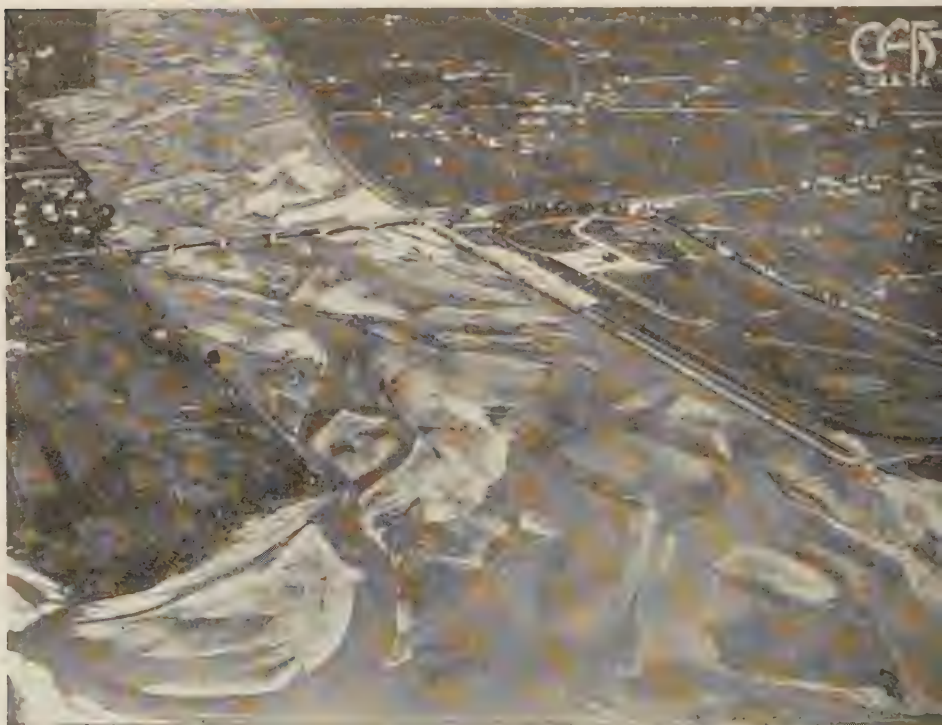
Saint-Malo. — Cliché Touring-Club



Les ouvrages artificiels des ports — jetées, môles, quais, etc., — font partie du domaine public maritime, non pas seulement pour la base (comme les falaises et digues naturelles) mais pour l'ensemble de la construction.



Lorsque le fleuve est canalisé jusqu'à la mer, cette délimitation est facile, mais il n'est pas toujours ainsi...



Selon qu'ils sont classés dans le domaine fluvial ou maritime, les atterrissements ont un régime juridique totalement différent.

marées. Au contraire, quand les deux astres sont en *quadrature* (premier et dernier quartiers de la lune), leurs attractions se contrarient et les marées sont les plus faibles : *marées de morte eau*.

De plus, l'action des deux astres changeant de valeur d'un jour à l'autre par suite des variations de leurs distances à la terre, il en résulte des modifications dans l'amplitude des marées (différence entre les hauteurs de pleine et basse mers) : deux marées identiques ne font pas monter d'un jour à l'autre l'eau au même niveau ; de même deux grandes marées consécutives, qui se succèdent à quatorze jours d'intervalle, ne feront pas monter la mer à la même hauteur ; et les plus fortes marées se produisent lorsque les attractions du soleil et de la lune se réunissent au maximum, c'est-à-dire aux environs des équinoxes. Tous les dix-huit ans, enfin, le flot atteint sa hauteur maxima (dont le coefficient est 1,17).

L'attraction luni-solaire, dont il est assez difficile de distinguer l'effet des causes accidentelles de variations de niveau, ne paraît pas produire de dénivellations dépassant 0 m. 25 à 0 m. 80.

Mais il y a d'autres facteurs qui interviennent : l'action du vent¹, les variations de la pression atmosphérique, qui, dans les conditions normales, produisent des dénivellations du même ordre s'ajoutant aux premières, et, qui, dans certaines circonstances, peuvent être beaucoup plus considérables.

Sous l'influence du vent, les ondulations de la houle sont non seulement entretenues, mais renforcées ; d'où la formation de vagues forcées ou « *vagues de vent* » qui, arrivées au rivage,

¹ L'élévation due aux vents peut atteindre 1 m., 1 m. 20, et même 1 m. 60. « Ces actions du vent, dit ROLLET DE L'ISLE, sont évidentes dans les pays tropicaux où existe une mousson régulière. Sous l'influence de ces vents constants, soufflant pendant six mois dans la même direction, le niveau moyen subit des perturbations manifestes. On a pu le constater, par exemple, à Aden, où le calcul des constantes harmoniques a donné à cet égard les indications les plus nettes en faisant ressortir une onde semi-annuelle qui n'est autre que la variation du niveau moyen sous l'influence des moussons dont la période est également semi-annuelle. » Voir ROLLET DE L'ISLE, *Observation, étude et prédiction des marées*, Paris, Imprimerie Nationale, 1905.

déferlent plus avant sur la plage et augmentent notablement l'étendue de l'estran. Les hauteurs des marées sont influencées grandement par les vents selon leur direction et leur force : la mer monte en général par vent du sud, sud-est, sud-ouest ; elle a à peu près même hauteur par vent d'est et d'ouest ; ceux du nord-ouest, nord et nord-est, l'abaissent ; les vents soufflant du large produisent une surélévation des eaux, et, réciproquement, ceux soufflant de terre abaissent le niveau. Par exemple, à Marseille et dans les ports de la côte sud de la France, la surélévation du niveau de la mer permet de prédire l'arrivée des vents du large ; à Brest, il y a surélévation de l'eau par vent d'ouest et abaissement par vent d'est¹. Par les plus violentes tempêtes du Sud-Est, on a vu des élévations des eaux au-dessus du niveau moyen dépassant 1 mètre et atteignant près de deux mètres au fond du Golfe de Fos. Les basses mers descendent au maximum de 0 m. 50 au-dessous du niveau moyen.

L'action du vent doit d'ailleurs se combiner avec celle du baromètre, puisque les grands vents se produisent en même temps que des variations anormales de la pression barométrique et que les deux causes sont intimement liées. Le niveau de l'eau suit une marche inverse de celle du baromètre : on admet généralement que, pour une variation de 16 mm. dans la colonne mercurielle, celle des eaux est de 13 cm. environ.

Un autre facteur très important intervient encore et surtout : c'est l'*onde de marée*. On a déjà vu que les attractions luni-solaires, causes génératrices de la marée, ne font que produire un bourrelet liquide ne dépassant pas 80 cm. LAPLACE, puis lord KELVIN, au lieu de considérer la marée comme un phénomène statique d'équilibre, l'envisage comme un phénomène dynamique résultant de la propagation du bourrelet liquide à

¹ Dans certains ports, abrités des vents d'ouest et de nord-ouest par de très hautes terres, comme Bougie par exemple, on ne peut se rendre compte de l'état du vent au large que par le niveau de l'eau. Quand règne un coup de vent d'ouest, ce niveau est très élevé et les navires en partance ne doivent quitter le port que lorsque ce niveau commence à baisser. (INSTRUCTIONS NAUTIQUES, n° 941, p. 23, côtes d'Algérie, (*idem* n° 360, 1932, p. 9 et suiv.)

la surface de l'eau, propagation qui engendre une « onde de marée ». C'est cette onde qui explique diverses anomalies, particulièrement le fait que la marée atteint 6 m. 25 à Granville tandis qu'elle n'est que de 2 m. 80 à Cherbourg, port pourtant très voisin : suivant que cette onde se propage dans un océan profond ou dans un passage resserré, elle communique à la masse des eaux des impulsions différentes, forme des courants de marée, et fait monter le niveau d'autant plus que les rivages entre lesquels elle se propage sont plus serrés et que le fond est en pente douce¹. Car, à tous les facteurs déjà envisagés, viennent s'ajouter ceux, très importants, de la forme des côtes et de la profondeur de la mer.

Lorsqu'il y a des côtes resserrées, on constate que la même marée change de hauteur selon l'endroit considéré. Dans la Manche, cette action est particulièrement observée sur les côtes françaises et anglaises². On remarque aussi que, dans les baies largement ouvertes, et dans lesquelles le fond va graduellement en s'augmentant, l'amplitude augmente d'abord par l'action du relèvement du fond et de plus par celle de la forme de la baie dont les côtes se ressèrent de plus en plus. Ceci est particulièrement net dans la baie du Mont Saint-Michel : en prenant les chiffres d'amplitude moyenne en vive eau, pour 9 mètres à l'entrée de la baie (Pleumarach-îles de Guernesey-Diélette), on observe 10 m. à Jersey, et au fond de la baie 11 m. à Saint-Malo et îles Chausey, 11 m. 5 à Granville (voir *Carte*, planche III). Dans cette même baie, la marée est, aux équinoxes, de 14 m. 7 au Mont Saint-Michel ; ailleurs, elle peut atteindre à la même époque 18 m. au détroit de Magellan, et presque 20 m. dans la baie de Fundy, en Nouvelle-Écosse.

L'amplitude est au contraire réduite dans les baies ne com-

¹ Une vague se brisant sur la plate-forme inclinée d'une côte monte d'autant plus loin que l'inclinaison est faible.

² Pour 5 m. 6 à 4 h. 02 à Cherbourg et sur la côte anglaise : 1 m. 5 à 5 h. 03 à Christchurch, on a 7 m. (à 6 h. 42) à Fécamp et 6 m. 1 (à 7 h. 15) à Beachy head, puis 6 m. 7 (à 6 h. 37) à Dungeness et 9 m. 2 (à 7 h. 04) à Cayeux. (Voir ROLLET DE L'ISLE, op. cit.)

muniquant avec le large que par un goulet, d'autant plus réduite que le goulet est plus étroit et peu profond (avec une différence très sensible entre les niveaux d'entrée et de sortie du goulet). En effet, la marée est d'autant plus forte, et se propage d'autant plus vite qu'elle rencontre de grandes profondeurs ; les hauts-fonds la retardent ; les seuils, quels qu'ils soient, font obstacle au développement de la marée, et en réduisent l'oscillation. Les bancs découverts retiennent les eaux à la marée baissante, provoquant un niveau de basse mer sensiblement plus élevé qu'au large (on en a un exemple frappant sur la côte tunisienne, du Ras Kapudia à Sfax : 0,5 à 1,4).

Dans les mers intérieures ou « *méditerranées* », cette zone recouverte par le jeu alternatif des marées est plus stable — et aussi plus faible — puisque les marées elles-mêmes sont de peu d'amplitude, parfois même à peu près inexistantes.

En Méditerranée, on note des maxima de 40 cm. seulement à Livourne, 70 cm. à Venise (il y a ici influence du fond du golfe). Sur les côtes algériennes, les marées sont insensibles du fait que la côte est assez droite et la mer profonde, et ce n'est que l'influence des vents qui s'y fait surtout sentir ; sur les côtes tunisiennes cependant, les marées observées sont très sensibles et atteignent leur maximum dans le fond du Golfe de Gabès où leur amplitude est de 2 m. en vive eau, alors qu'à Sfax elle n'atteint qu'un mètre. Sur les côtes françaises, la marée est insignifiante : ce n'est que très exceptionnellement que l'on relève des chiffres « assez » élevés (à Cette, 1 m. 50 le 14 juillet 1841, et 1 m. le 25 décembre 1870). Les variations ordinaires sont de l'ordre de 15 à 40 cm.

On constate donc pratiquement que l'estran, partie de terre recouverte par les flots et formant le « *rivage de la mer juridique* », est extrêmement variable et pour de multiples causes. A celles, primordiales, de la marée, s'ajoutent celles nées de la côte elle-même dont la forme ou l'inclinaison augmente ou diminue l'influence des premières. Cela se traduit, selon le lieu,

le « temps » et l'époque, par une zone variant de quelques centimètres à plusieurs kilomètres ¹.

Il faut noter pour terminer que cette zone peut se déplacer, se transformer par le déplacement progressif de la côte — avance ou recul —, ensablements, érosion littorale qui fait reculer les falaises et comble les anses par des dépôts d'atterrissements, par la formation des cordons littoraux où des digues naturelles qui créent des lagunes en voie d'assèchement, par l'alluvionnement de fleuves importants (la barre du Rhône, au S. W. du golfe de Fos, s'avance chaque année d'une cinquantaine de mètres vers le large. — Instr. Naut. n° 360, 1932, p. 95) ; par les travaux de l'homme, enfin.

3) INTÉRÊT ET OBJET DE LA DÉLIMITATION.

Le domaine public maritime étant soumis à des règles spéciales, il est donc utile d'en connaître les limites, de savoir jusqu'où s'étend un domaine ouvert à tous, dont la législation est différente de celle des propriétés riveraines, et sur lequel

¹ Il ne faudrait pas toutefois exagérer l'influence des causes météorologiques accidentelles. Sur les côtes de la Manche, et de la Mer du Nord, les vents constituent un élément normal du régime des eaux maritimes. Il en est de même à fortiori pour le littoral de la Méditerranée où l'action des vents influe beaucoup plus que celle des astres sur la hauteur des eaux d'hiver. (NAVEREAU, *des délimitations*, p. 172.) — Cf. LE VAVASSEUR DE PRÉCOURT sur l'arrêt du Conseil d'Etat du 27 juin 1884. Lebon, 84, p. 536. — Il y a aussi des causes inexplicées, semble-t-il : le vice-amiral BOURGEOIS, rapporteur de la commission chargée de vérifier la délimitation du 9 juin 1877 dans la baie de la Seine, a constaté qu'au Havre, de 1871 à 1877, 45 marées avaient surpassé de 0 m. 10 le niveau de grande marée de mars sans que les circonstances météorologiques offrisent rien d'anormal. (*Rev. Marit. Col.*, t. LXXIII, mai 1882, p. 574.)

Lorsqu'on se trouve en présence d'une embouchure, il y a lieu de noter que les marées se propagent dans les fleuves jusqu'à ce que le sommet de l'onde atteigne le niveau ordinaire et naturel des eaux du fleuve. A partir de ce point, la marée est terminée : on a atteint la limite de la partie maritime (géographique) du fleuve. Cette limite dépend de l'amplitude de la marée, de la largeur et de la profondeur de l'embouchure du fleuve, et du débit plus ou moins grand de ce dernier, ce qui dépend de la saison.

(Adour : à 66 kilomètres au pont de Dax ; Gironde et Garonne : à 157 km. de l'embouchure ; Dordogne : à 89 km. du Bec d'Ambez, à

les particuliers ont certains droits. Il est nécessaire de fixer l'endroit où il cesse pour faire place à la propriété privée des particuliers ou au domaine privé de l'Etat, et cette démarcation servira en même temps de base pour préciser l'étendue des lais ou des relais de la mer au cas où l'action des eaux modifierait les lieux.

La délimitation est la constatation administrative d'un fait matériel : le pouvoir de l'administration se borne à reconnaître et à fixer les limites du domaine public maritime telles qu'elles résultent de la loi et de l'état des lieux. La délimitation ne pourrait provenir d'une convention amiable passée entre le riverain du domaine public et l'Etat, ni de tout autre appréciation arbitraire d'intérêt général ou de convenance ¹.

Ces limites existent d'ailleurs indépendamment de tout acte administratif, celui-ci se bornant à constater un état naturel qui existe en fait avant d'être établi en droit. C'est le flot de la mer qui le crée et le consacre.

Du moins, ceci est exact lorsqu'il faut délimiter le domaine public maritime le long de la côte, latéralement à la mer. Mais à l'embouchure des fleuves et rivières, toute différente est la délimitation. On ne constate plus, ici, un fait matériel, existant avant toute opération administrative ; on doit fixer une limite arbitraire, conventionnelle : il n'y a pas, dans la nature, de séparation visible entre les eaux de la mer et celles du fleuve. Ce n'est plus le fait qui crée le droit comme précédemment, c'est ici au contraire le droit qui crée le fait ².

161 km. de l'embouchure ; Loire : à 70 km. de l'embouchure à Mauves (14 km. en amont de Nantes) ; Orne : à 26 km. de l'embouchure à Saint-André ; Seine : à 130 km. de l'embouchure au barrage de Martot (3 km. en amont d'Elbeuf).

¹ Circ. min. Mar. 14 janvier 1890, DE RÉCY, t. II, p. 25, note I, n° 757.

² Pour la délimitation de l'embouchure de la Loire, on traça une ligne non conforme à celle proposée par la Commission afin d'y maintenir le mouillage tout entier et de ne pas faire sortir du domaine public maritime certaines parties du fort de Saint-Nazaire. (Conseil général des Ponts et Chaussées, avis du 13 février 1854. Cf. COTELLE, IV, p. 389.)

S'agit-il d'une petite rivière ? même arbitraire : sur trois démarcations proposées pour la rivière de Néville (Basses-Pyrénées), on choisit celle qui maintient le port de Saint-Jean-de-Luz dans le domaine maritime. (*Idem*, 14 mars 1859.)

L'intérêt de cette délimitation transversale ¹, même pour les embouchures les plus étroites, n'est pas moindre : le régime du domaine public maritime est très différent de celui du domaine public fluvial ², et, lorsqu'il s'agit d'un port, il est indispensable de fixer jusqu'à quel point s'étendront les pouvoirs des Services de ce port.

4) DÉLIMITATION LATÉRALE.

Le manque de précision des quelques textes existants a provoqué bien des controverses, et leur application ne va pas sans soulever de nombreuses difficultés pratiques.

« Sera réputé bord ou rivage de la mer tout ce qu'elle couvre « et découvre pendant les nouvelles et pleines lunes et jusqu'où « le grand flot de mars se peut étendre sur les grèves » : tel est, dans toute sa généralité et son imprécision, le texte fondamental, d'après lequel la délimitation doit être effectuée.

La première controverse s'est élevée au sujet du flot : certains auteurs écrivent « le plus grand flot ». Mais il faut conserver la rédaction de VALIN qui dit « le grand » et non « le plus grand » dans son *Commentaire de l'Ordonnance*, rédaction qui a été reproduite par le Conseil d'Etat dans ses arrêts, par la Circulaire du 21 février 1853 (au B. O. Mar., 1853, I, p. 150), et par l'A-

¹ On doit noter aussi que la délimitation latérale a un effet relatif : elle ne vaut que jusqu'à nouvelle délimitation et n'a aucun effet rétro-actif : elle est la simple constatation, officiellement enregistrée, du mouvement des eaux qui peuvent, par la suite, s'avancer ou se retirer.

La délimitation transversale au contraire a un effet général et absolu : résultant d'un décret arbitraire basé sur des faits physiques douteux, elle vaut non seulement pour le présent, mais pour le passé et l'avenir, jusqu'à ce qu'un nouveau décret intervienne — ce qui est rare — pour les modifier toujours aussi arbitrairement.

² Les alluvions, par exemple, profitent au riverain (art. 556 et 557 du Code Civil), tandis que le riverain du bord de la mer ne gagne rien : les lais et relais tombent dans le domaine privé de l'Etat. (Loi du 16 sept. 1807, art. 41.)

miral HAMELIN, ministre de la Marine, dans sa dépêche du 21 juin 1853 sur l'application du décret du 21 février 1852 (que l'on trouve au B. O. Mar. de 1855, 1^{er} semestre, p. 402.)

Après cette controverse portant sur la rédaction de la définition de l'Ordonnance elle-même, viennent les discussions soulevées sur les mots.

Que doit signifier le mot « grève » ? Au sens étroit, une grève est un terrain sablonneux ét uni le long de la mer ; d'aucuns prétendent qu'il doit être entendu ainsi dans le texte de COLBERT. Rien de plus faux, en réalité. Ce serait exclure de la domanialité maritime les rochers et toute partie de côte non sableuse et accidentée. D'ailleurs, l'emploi du mot grève comme synonyme de rivage se trouve dans l'Ordonnance elle-même : « ... et des ventes et achats de poissons dans les bateaux, ou « sur les grèves, ports et havres ». Et FONTANON rapporte un ancien mémoire (III, p. 23) où le mot grève est pareillement employé : « Quiconque est Amiral de France, par le droit de « son office, a la cognoissance, juridiction et diffinition de tous « faits, délits et contrats commis par la guerre, marchanderie « ou pescherie, ou autres choses quelconques advenues par la « mer sur les hables et par les grèves d'icelle mer sous le grand « flot de mars. » Dans des textes de l'époque, le mot « rivage » est complètement et exactement substitué au mot « grève », montrant ainsi la parfaite similitude des deux termes : « ... en « la mer, ports, havres et rivages que la mer couvre et découvre « et tant que le grand flot de mars peut s'étendre », dit l'Ordonnance du 27 février 1534 ; et la même expression se retrouve dans l'arrêt du Conseil du 14 mars 1654, textes cités tous deux par VALIN (II, p. 571). Après avoir été souvent portée devant les tribunaux, au cours du XIX^e siècle, la discussion est heureusement terminée depuis un arrêt du Conseil d'Etat du 10 mars 1882 qui déclare que le « mot grève est pris dans le sens « de rivages maritimes, et qu'en se servant de ce mot, syno- « nyme de *littus maris*, l'Ordonnance a voulu indiquer que le

« rivage de la mer ne s'étendait pas dans les fleuves jusqu'où « remonte le flot ¹ ».

* Quelle que soit la nature du terrain, c'est le fait de la mer qui donne au sol qu'elle couvre et découvre sa consécration de domaine public maritime. Un terrain simplement « imbibé » d'eau de mer n'en fait pas partie : il n'est pas « recouvert et « découvert » par la mer ².

Et maintenant que doit-on entendre par « grand flot de mars » ? est-ce le flot normal, calculé d'avance, souvent fictif parce que idéal, ou le flot de tempête, imprévu et réel ? Le commentaire de VALIN ne laisse aucun doute : « Par rapport « au rivage, dit-il sous l'article I, livre IV, titre VII de l'Or- « donnance, il ne faut entendre que la partie jusqu'où s'étend « ordinairement le grand flot de mars, laquelle partie est facile « à reconnaître par le gravier qui y est déposé ; et nullement « l'espace où parvient quelquefois l'eau de la mer par les coups « de vents forcés, causes et suites toutes à la fois des ouragans « et des tempêtes », et à l'appui de ses dires, il invoque un arrêt du Parlement d'Aix du 11 mai 1742. Cette opinion fut consacrée par une circulaire du ministre de la Marine du 18 juin 1864 ³ et les auteurs — tels que CHALVET et PLOCQUE — admettent de faire abstraction des coups de mer, qui viennent accidentellement recouvrir le terrain.

Pour délimiter avec soin le rivage selon le flot normal, les commissions devront tenir compte de toutes causes susceptibles de pousser le flot plus avant sur la côte : elles devront notam-

¹ Extrait des conclusions de M. LE VAVASSEUR DE PRÉCOURT, commissaire du gouvernement. C. E. 10 mars 1882. Rapporté au BÉQUET, XI, p. 71, note. — Lebon, p. 245.

Il est d'ailleurs évident qu'un terrain ne doit être réputé rivage maritime que s'il est couvert par les eaux de la mer. (Cass., 23 juin 1830.) Les terrains couverts par les eaux d'un fleuve refoulées par l'action des marées font partie du domaine public fluvial : ceci a des conséquences importantes pour le régime des alluvions qui peuvent s'y produire. (Cass., 8 déc. 1863, D. P. 64, I. 116.) Arrêts du Conseil des 6 août et 13 déc. 1771 ; du 17 juillet 1778 ; du 12 août 1782. MERLIN, *Questions de droit*, v^o *Rivages de la mer*.

² C. E. 10 mars 1882, Lebon, 1882, note p. 246.

³ B. O. Mar. 1864, 2^o sem., p. 414.

ment mentionner, dans leurs procès-verbaux, l'état de la mer, l'état atmosphérique, la force et la direction du vent au moment des opérations. Faute d'observer ces prescriptions, le Conseil d'Etat rejette le projet soumis à son approbation, ou, si le décret est pris, annule celui-ci pour excès de pouvoir. C'est ainsi qu'il a conclu le 28 juin 1888 au rejet d'un projet dont le procès-verbal « n'avait pas signalé l'état atmosphérique au « moment des opérations et n'avait pas permis, par suite, « d'apprécier si la crue des eaux s'était effectuée dans les con- « ditions normales, ou si elle avait subi l'influence de certaines « perturbations météorologiques, telles que grands vents du « large, diminution de la pression atmosphérique ¹ ».

Le Conseil d'Etat exige que les commissions s'attachent uniquement aux submersions ordinaires dues au jeu régulier des marées. Elles devront avoir recours aux indications données par l'*Annuaire des Marées* et par l'*Annuaire du Bureau des Longitudes*, qui donnent à l'avance les hauteurs de chaque marée dans chaque port, hauteurs calculées d'après les formules données par LAPLACE dans son *Traité de Mécanique Céleste*. Si la hauteur enregistrée au marégraphe ² le plus voisin s'écarte notablement — en plus ou en moins — de celles indiquées par l'Annuaire, il est à peu près certain qu'elle a été modifiée par des troubles atmosphériques, et ne peut donc pas servir de base à la délimitation. (Circ. min. Marine, 20 nov. 1884.)

C'est pourquoi le décret du 9 juin 1877, fixant la délimitation latérale de l'embouchure de la Seine, a été annulé pour excès de pouvoir parce que « la marée observée en mars 1873, qui « devait servir de base à cette délimitation, avait été influencée « par des circonstances météorologiques sans lesquelles le flot

¹ Circ. min. Mar. 17 sept. 1888, B. O. Mar. 1888, 2^e sem., p. 216.

² Le *marégraphe* est un appareil destiné à mesurer la hauteur réelle des marées dans un lieu donné. Un flotteur transmet les variations du niveau des eaux à un cylindre enregistreur portant des graduations horaires. Un assez grand nombre de postes marégraphiques sont répartis le long du littoral. (Celui de Marseille détermine en outre le niveau de la mer servant d'origine aux calculs des hauteurs des montagnes.)

« n'aurait pas atteint la hauteur à laquelle il était parvenu ¹. » Un autre arrêt, du 1^{er} février 1909, fait application de cette même règle pour annuler le décret du 10 juillet 1896 : il avait bien pris pour base le grand flot de mars, mais (cas inverse du précédent) la marée n'était pas allée assez loin lors de son observation le 22 mars 1894, parce que « contrariée par des « circonstances météorologiques exceptionnelles sans lesquelles « elle aurait atteint une hauteur notablement supérieure à celle « à laquelle elle était parvenue ² ».

Mais quelle marée doit-on prendre en considération ?

Il ne suffit pas dire « flot normal de mars », celui qui est exempt d'influences étrangères. Encore faut-il préciser : est-ce le flot moyen et habituel, ou au contraire le plus grand de mars de l'année de l'observation ? est-ce le flot moyen de mars de plusieurs années consécutives, ou bien celui qui fut le plus grand pendant ce même temps ? Est-ce bien même un flot de mars ?

On a déjà vu (*supra*) que deux marées identiques ne sont pas égales à elles-mêmes, que celles de mars ne sont pas les plus grandes, qu'elles ne sont pas les mêmes tous les ans, et que le flot, enfin, n'atteint son maximum que tous les dix-huit ans.

Voilà plus qu'il n'en faut pour embarrasser les commissions de délimitation, car le texte de l'Ordonnance de 1681, qui leur sert de base, est bien peu explicite quant au flot à observer. On devine facilement les nombreuses controverses qui n'ont pas manqué de s'élever. Elles s'attaquèrent même au point qui semblait le plus clair : le mois de mars.

Quel flot avaient donc en vue les rédacteurs de l'Ordonnance ?

¹ Avis C. E. 24 janv. 1850 ; C. E. 27 mai 1863 ; Cass. 9 août 1876 ; arrêt C. E. 10 mars 1882.

² Par suite de cette délimitation erronée, les riverains de Berck se voyaient dans l'obligation d'acheter la portion de plage désormais classée dans le domaine privé de l'Etat comme relais de la mer, afin d'empêcher un autre concessionnaire, par les constructions qu'il aurait le droit d'y édifier, de leur supprimer la vue de la mer et l'accès direct à la plage, ou bien de perdre l'un et l'autre.

Le Conseil d'Etat estime, dans son arrêt du 10 mars 1882 (Rec., p. 245), que pour être considérés comme domaine public maritime, les terrains devaient être habituellement recouverts par le flot de mars. Il s'agirait donc du flot habituel qui s'est fait sentir pendant plusieurs années. C'était restreindre la portée de l'Ordonnance. Le Conseil général des Ponts et Chaussées veut, au contraire, le *maximum maximorum*, et, dans un avis du 15 juin 1882, il met en évidence — en faveur de la thèse qu'il soutient — une différence de rédaction entre l'Edit du 15 juillet 1508 (« jusqu'où s'étend le flot de mars ») et l'Ordonnance d'août 1681 (« jusqu'où le grand flot de mars se peut étendre »). Les rédacteurs de 1681 se basant sur les connaissances scientifiques de l'époque, estimaient que le flot de mars d'une année quelconque était le plus grand flot normal ; c'est lui qui consacrait le rivage de la mer. Ils n'attachaient aucune importance ni aux différences que ce grand flot pouvait présenter d'une année à l'autre, ni aux marées plus fortes qui pouvaient se produire à d'autres dates que le mois de mars, mettant ces irrégularités sur le compte de dérangements passagers et exceptionnels. Le texte de l'Ordonnance est donc faux pour l'époque moderne, et doit donc être rectifié — comme l'a été l'Edit de 1508 — en tenant compte des progrès de la science.

Mais le Conseil d'Etat n'admet pas cette manière de voir. Le 26 janvier 1888 ¹ il considère : « que les mots « grand flot « de mars » avaient, dans l'esprit des rédacteurs de l'Ordonnance de 1681, une signification littérale et exclusive et non l'acception générale de marée d'équinoxe ou de solstice ; que cette manière de voir trouve sa confirmation dans le passage suivant du commentaire de VALIN sur l'Ordonnance de 1681 : « La définition ou description que notre article fait du rivage

¹ Voir thèse BARATOUX.

« de la mer est plus exacte, parce que les observations ont appris que les hautes marées arrivent chaque mois à la nouvelle et à la pleine lune, et que, des marées des équinoxes et des solstices, qui sont encore plus hautes, celles de l'équinoxe de mars l'emportent... » ; qu'alors même que cette appréciation du flot de mars reposerait sur des données erronées, il n'appartiendrait pas à l'administration d'appliquer l'Ordonnance de 1681 dans un sens plus large que celui qu'elle a en vue, afin de l'adapter plus exactement à l'état actuel des connaissances, ce qui reviendrait à faire l'œuvre du législateur... ¹. »

Il faut donc suivre, non l'esprit de l'Ordonnance, mais la lettre, qu'il y ait erreur ou non, aucune loi nouvelle n'étant venue changer cet état de chose.

C'est pourquoi le Conseil d'Etat ne peut qu'appliquer l'Ordonnance et décide qu'il n'y a aucun choix possible en dehors du mois de mars, malgré les données scientifiques et les enquêtes. ² Il repousse de même, comme base de délimitation, le flot maximum de mars qui se produit tous les dix-huit ans. On a critiqué l'attitude du Conseil d'Etat ; on a dit, notamment, que lors des grandes marées normales, les douaniers ne pourraient passer lorsque les riverains se sont clos sur la limite extrême de leur propriété, ce qui est leur droit : aucune servitude de passage n'existant. La critique est juste. Mais le Conseil d'Etat y échappe : intransigeant sur la loi, il a donné le moyen de la tourner puisqu'il ne parle que du flot de mars de l'année de la constatation ; or, l'administration reste entièrement libre du choix de l'année,

¹ Rapporté au Béquet, XI, p. 70, note 5.

Idem n° 246 : « L'argument de texte invoqué par l'avis du Conseil n'est pas absolument décisif. En effet, l'Ordonnance de 1681 déclare « rivage de la mer » « tout ce qu'elle couvre et découvre pendant les nouvelles et pleines lunes, et jusqu'où le grand flot de mars se peut étendre sur les grèves ». Toute marée de nouvelle et pleine lune pourrait donc être prise pour base de la délimitation, si elle présente un coefficient théoriquement équivalent à celui des marées de mars. Cependant, les conséquences de l'incorporation d'un terrain au domaine public sont tellement rigoureuses pour le riverain, qu'il a paru équitable de le faire bénéficier de l'interprétation la plus favorable. »

² Celle du vice-amiral BOURGOIS, notamment. Voir, *supra*, Définition géographique.

et, comme elle est seule juge de l'opportunité de la délimitation, elle peut la fixer l'année où elle juge le flot de mars le plus haut.

Et pour faciliter le travail des commissions, le Conseil d'État a permis d'utiliser celle des marées de l'année de la constatation qui, d'après les prévisions et les calculs, devra être théoriquement équivalente — donc couvrir le même espace de rivage — que celle de mars de cette même année. (lettre du min. Marine au Cons. d'E., 21 juin 1855 ; au B.O. Mar. 1855, I, p., 403.)

L'Ordonnance de 1681 ne s'appliquant qu'aux rivages des mers à forte marée — Nord, Manche, Atlantique —, comment s'opère la délimitation latérale sur le littoral de la Méditerranée ?

On a déjà vu ¹ que le plus grand flot d'hiver s'avance bien au delà du grand flot de mars sur les côtes méditerranéennes. C'est donc lui qui servira de limite au domaine public maritime sur cette côte, grâce à la ligne sinueuse, au bourrelet qu'il a formé sur la plage aux extrémités atteintes (art. 8, Circ., 20 novembre 1884). Cela facilite grandement les opérations, qui doivent être faites du 25 mars au 15 juin, époque à laquelle cette trace est encore parfaitement reconnaissable. (Circ. Min. Mar. 17 septembre 1888) ². Si ce bourrelet manque ou a été modifié par une cause quelconque (présence de rochers, halages de bateaux ou de filets), la limite est établie par la commission après enquête auprès des pêcheurs, douaniers et riverains. (art. 2, Circ. Min. Mar. 20 novembre 1884).

Ceci mis à part, la délimitation s'opère selon les mêmes règles que précédemment. ³

5) DÉLIMITATION TRANSVERSALE.

A l'embouchure des fleuves et rivières, l'Administration est appelée à tracer plusieurs délimitations distinctes : limite ex-

¹ Voir, *supra*, « Définition juridique ».

² B. O., Mar. 1888, 2, p. 216.

³ Il ne faut pas tracer la limite selon le flot de tempête (Instr. min.

trême de l'influence de la marée, limite de la salure des eaux et de la pêche fluviale, limite de la navigation maritime, celle du domaine maritime et du domaine fluvial, celle enfin de l'Inscription Maritime.

Toutes ces limites comprennent plus ou moins, souvent plus, une part d'arbitraire : il n'y a pas de fait à constater, ou, s'il existe, il est particulièrement difficile à saisir en pratique. Elles sont toutes d'un très grand intérêt, les conséquences juridiques étant souvent opposées de l'une à l'autre. Elles sont, enfin, toutes différentes, leurs bases n'étant pas identiques. La difficulté est augmentée notablement du fait que la délimitation du domaine public maritime doit être établie non seulement entre celui-ci et le domaine privé de l'État ou le domaine privé des particuliers, mais avec un troisième élément : le domaine public fluvial, dont les règles coïncident rarement avec celles du premier.

Les limites de l'Inscription maritime sont fixées d'après une loi du 3 brumaire an IV (art. 2) : « dans les rivières jusqu'où « remonte la marée, et pour celles sans marée, jusqu'à l'endroit « où les bâtiments de mer peuvent remonter », limite essentiellement variable suivant le débit et la force du fleuve et la puissance de la marée, qui peut remonter ou non à une assez grande distance à l'intérieur des terres. ¹

La limite entre la pêche maritime et la pêche fluviale est, d'après la loi du 15 avril 1829, art. 3, la même que celle de l'Inscription Maritime, sauf pour la pêche au-dessus du point où les eaux ne sont plus salées qui est soumise aux règles de police et de conservation établies pour la pêche fluviale. Ce qui

Mar., 18 juin 1864 ; Circ. min. Mar. 20 nov. 1884), il faut tenir compte des circonstances météorologiques exceptionnelles, porter toutes indications utiles au procès-verbal, etc.

¹ Voir « définition géographique ».

Les limites de l'Inscription Maritime feraient remonter celles du domaine public maritime à 129 km. en Seine, 169 km. dans la Loire, 80 en Charente et 160 en Dordogne : ce serait inadmissible. Il serait vain de vouloir chercher une commune mesure entre deux choses si dissemblables.

revient à dire plus clairement que cette limite est souvent différente de celle de l'Inscription Maritime, malgré ce qu'en pense la loi, et qu'elle est basée sur la salure des eaux. La pêche maritime relevant du Ministère de la Marine, et la pêche fluviale du Ministère des Travaux Publics, il y eut longtemps désaccord entre ces deux départements pour fixer la limite des deux pêches ; ils décidèrent enfin que la séparation serait fixée à la marée haute de pleine et nouvelle lunes (Déc. Min. des T.P. et Marine du 8 décembre 1852), les ministres devant s'entendre préalablement pour réglementer la pêche du poisson vivant alternativement dans les eaux douces et salées (loi 31 mai 1865, art. 4 ; et décret du 10 février 1890 ; textes cités : Béquet, XXII, p. 81, notes) ¹.

La limite de la navigation maritime procède de la même complexité tout en étant différente : la navigation est soumise à des règles de police spéciales suivant qu'elle est considérée comme maritime ou fluviale. La loi du 16 décembre 1932 définit la navigation maritime celle qui est accomplie soit sur la mer, dans les ports et rades ou les étangs ou canaux salés compris dans le domaine public maritime, soit sur les fleuves ou rivières, en amont de la limite de la mer, à condition que les marins dans ce cas figurent sur un rôle d'équipage et aient droit aux pensions de la Caisse des retraites. Où est la limite ? On admet parfois que le premier pont rencontré sert de démarcation ; ce n'est pas un critérium sérieux. Et comme des navires de mer remontent souvent très haut dans les fleuves, et que certains ports — tels Rouen, Nantes ou Bordeaux — bien que situés incontestablement en plein domaine fluvial sont cependant appelés ports de mer, il en résulte une quatrième limite sans règles très précises et variables selon chaque cas.

Aucune de ces limites ne sert de base à la détermination de la domanialité publique maritime. Doit-on penser, avec la Cour de Cassation (28 juillet 1869, D. 69-1-489) que le « rivage

¹ On a ainsi trois zones de pêche : partie maritime, *pêche maritime* ; partie fluviale, *pêche maritime* (Inscrits) ; partie fluviale, *pêche fluviale*.

« de la mer » et le « domaine maritime » ne sont pas identiques ;
 « que si le rivage de la mer fait toujours partie du domaine
 « maritime, celui-ci ne fait pas partie en son entier du rivage
 « de la mer, le domaine maritime remontant dans les terres
 « bien au-delà de ce que l'on peut raisonnablement considérer
 « comme le bord et le rivage de la mer... » ? Non, évidemment,
 et la Cour de Cassation a renoncé à sa propre manière de voir.
 On ne peut étendre le domaine maritime jusqu'aux ports
 « de mer » situés bien loin dans les terres et baignés uniquement
 par les eaux soumises au régime du domaine public fluvial.
 On ne peut, comme pour les rivages de la mer se baser uniquement
 sur le phénomène de la marée qui, ici, se fait sentir le plus
 souvent par refoulement des propres eaux du fleuve et ne peut
 servir ici qu'à constituer la limite de l'Inscription Maritime
 et non du domaine public maritime. ¹ Et il ne faut point songer
 à appliquer ici l'Ordonnance de la Marine qui n'envisage que
 la propagation du flot sur les grèves et non dans les fleuves.
 C'était la thèse soutenue par les Domanistes avant 1789, et
 ils s'appuyaient sur le commentaire de VALIN (T. II, p. 572) ;
 « comme la mer refoule dans les fleuves et rivières navigables
 « qui y affluent, la juridiction de l'Amirauté s'étend tout de
 « même dans ces rivières et ne finit qu'à l'endroit où le grand
 « flot de mars cesse de s'y faire sentir ». Mais AUCOC constate,
 avec juste raison, que VALIN ne fait que développer ce passage,
 dans une question de compétence qu'il avait approfondie dans
 les articles 5, 6 et 8 du tome II, et n'envisage nullement la
 domanialité. Et MERLIN professe la même opinion dans ses
 « *Questions de Droit* », au mot « rivage de la mer » : « Très sou-
 « vent, dit-il, dans les rivières qui ont leur embouchure dans
 « la mer, le flux fait remonter les eaux beaucoup plus loin
 « que le plus grand flot de mars ou d'hiver ne s'étend sur les
 « grèves. Doit-on pour cela réputer rivages maritimes les terres
 « situées le long de ces rivières ? Non sans doute, et s'il en
 « était autrement, les bords de la mer s'étendraient en certains

¹ Cass., 8 déc. 1863. Texte rapporté par BÉQUET, XI, p. 80, note.

« endroits à plus de 30 myriamètres au delà de la mer elle-
 « même, chose absurde et qui n'est certainement pas entrée
 « dans les vues de l'Ordonnance de 1681. A la vérité, il est
 « arrivé souvent que des gens avides d'envahir les propriétés
 « des particuliers se sont servis de ce prétexte pour en demander
 « la concession au gouvernement, et qu'un zèle extrême à
 « étendre les droits du domaine public a fait accueillir ces
 « demandes indiscretes ; mais toutes les fois que le gouver-
 « nement a été instruit par de justes réclamations, il est revenu
 « sur ses pas et a condamné ses propres concessionnaires. »
 Et MERLIN cite quatre arrêts confirmant ses dires.

Depuis 1789, plusieurs décisions judiciaires ont condamné formellement la thèse des domanistes ¹. La Cour de Rennes, dans son arrêt du 18 juin 1829 (D. 30-1-277) confirmé en Cassation (arrêt du 23 juin 1830, D. 30-1-307) a repoussé les prétentions du domaine au sujet d'un riverain de la Penfeld, « attendu que les terres situées sur le bord d'une rivière, quoi-
 « qu'elles soient successivement couvertes et découvertes par
 « l'effet du flux et du reflux, ne cessent pas d'en former la
 « rive et d'appartenir au propriétaire de l'héritage dont elles
 « font partie, de la même manière que celles sur lesquelles
 « s'exerce le marche-pied des rivières navigables et flottables ». Et dix ans plus tard, un arrêt de la Cour de Rouen, ratifié par la Cour de Cassation le 22 juillet 1841 (D. 41-1-325) repoussait de même les prétentions du domaine dans l'affaire Manneville, parce qu'il « ne ressort d'aucune de nos lois ou ordon-
 « nances tant antérieures que nouvelles, sagement interprétées,
 « qu'un fleuve affluent à la mer change de nature par l'effet
 « du flux de la mer dans son lit à ce point que ses rives cessent
 « d'être fluviales pour prendre le caractère de rives maritimes ».

En 1851, le ministre de la Marine, dans sa circulaire du 3 avril (B. O. Mar. 9 oct. 1855), condamne également ce système ². On a voulu cependant objecter l'article 3 de la loi du 15 avril

¹ *Pandectes françaises, v^o domaine*, p. 595.

² 28 juillet 1869 (D. 69-1-489) ; 4 février 1891 (D. 91-1-265).

1829 sous prétexte que c'est à l'endroit que cesse de se faire sentir le flux et le reflux de la mer que sont les limites de la pêche et de l'Inscription Maritime. C'est un argument sans valeur, le rapporteur de la loi, M. MESTADIER, ayant bien dit qu'en déclarant la pêche libre jusqu'au flux, il ne s'agissait pas de délimitation de rivage de la mer, mais de l'intérêt exclusif de la marine et d'une compensation pour les pêcheurs aux charges que leur impose l'Inscription Maritime. Et quelques années plus tard, le ministre des Finances dans son rapport sur l'Ordonnance du 10 juillet 1835 faisait remarquer que les limites du domaine public maritime devaient être fixées indépendamment de celles, nécessairement plus étendues, de l'Inscription Maritime. Enfin, le Conseil d'Etat, après les conclusions de M. L'HOPITAL, annulait le 27 mai 1863 pour excès de pouvoir le décret de délimitation du 9 mai 1860 de l'embouchure de la Canche, comme ayant été rendu contrairement aux dispositions de l'Ordonnance de 1681 parce que le terrain litigieux se trouvait à quinze kilomètres de l'embouchure et qu'il avait été compris à tort en se basant sur le fait qu'il était couvert par le regonflement des eaux de la rivière à l'époque de la plus grande marée (D. 63-3-63).

On ne peut pas non plus se baser sur le mascaret, vague ou plus exactement bourrelet liquide résultant du conflit de la marée avec le courant du fleuve et remontant dans les estuaires. (Cass., 28 juillet 1869 ; texte au Béquet, XI, p. 73, en note.)

De même la salure des eaux ne peut servir de critérium : « eau salée » ne signifie pas « eau de mer », une faible portion d'eau de mer suffisant à saler une grande quantité d'eau douce. Le ministre de la Marine avait prescrit, dans une circulaire du 23 mars 1852, de se fier, pour faire la délimitation, à la salure des eaux, aux dépôts marins, à l'endroit où l'influence des eaux sur la végétation n'est ni nuisible ni délétère, à l'absence d'herbes marines et de fait géologique prouvant une action puissante de la mer. Il fallait combiner ces divers éléments, mais les commissions de délimitation ne prenant que le premier terme pour base, le ministre protesta dans une lettre adressée au

préfet maritime de Brest¹, et le système se fiant à la seule salure des eaux fut condamné. Le décret de 1852 distinguait d'ailleurs expressément les limites de la mer des limites de la salure des eaux aussi bien de celles de l'Inscription Maritime. Il n'y avait donc pas lieu de les confondre.

On proposa un autre système, qui eût une certaine vogue auprès des auteurs et de la jurisprudence² : la délimitation serait faite au moyen d'une ligne rétablissant la continuité du rivage, ligne idéale entre les deux caps les plus avancés. Ainsi furent établies la délimitation de la Loire, de la pointe de Penhoët au fort Mindin (décret du 8 novembre 1854, B. Lois, 1854, n° 2.019), et celle de la Gironde de la pointe de Grave à la pointe de Suzac (26 août 1857, B. Lois, 1857, n° 4.968). Mais ce système, opposé à celui des domanistes, était tout aussi excessif. Il aurait abouti par ailleurs à exclure du domaine public maritime les anses et les baies où ne se jette aucun fleuve, et celles — creusées par la mer — qui ne peuvent être creusées et occupées par les petits fleuves côtiers par suite de leur faible débit (c'est le cas des fleuves côtiers bretons). Actuellement abandonné, on a proposé — et appliqué — un système différent, basé sur le parallélisme des rives. C'est le Conseil d'Etat qui l'a formulé dans un avis du 4 mars 1875³. La mer commence là où les rives s'écartent sensiblement l'une de l'autre. Aucoc dit : « Quand le parallélisme des rives est nettement « accusé, il suffit pour distinguer le fleuve de la mer. » (*Délim. mer*, p. 26.) Et la délimitation transversale du Wimereux (Pas-de-Calais) est faite d'après cette théorie ; Le Conseil d'Etat — 16 janvier 1890 — constate que « le parallélisme est très « net au-delà du viaduc jusqu'au pont de G. C. n° 119 pour

¹ BARATOUX, thèse, p. 65.

² PROUD'HON, III, 717. GARNIER, *Régime des eaux*, I, 24. DAVIEL, *Cours d'eau*, I, 68.

En ce sens : Cour de Rennes, 18 mai 1829 (D. 30-1-277). Cour de Cassation, 23 juin 1830 (D. 30-1-307) ; 22 juillet 1841 (D. 41-1-325) ; 28 juillet 1869 (D. 69-1-489).

³ La Cour de Cassation (arrêt du 4 février 1891) estime que le parallélisme des rives est un critérium insuffisant et pas assez sûr. — Voir PICARD, *Traité des eaux*, V, 43.

« cesser brusquement à partir de ce point et ne plus se refor-
« mer ; c'est donc bien lui qui doit être pris pour limite, l'ins-
« truction ne fournissant aucune indication qui permette de
« considérer la partie du Wimereux en amont de ce pont comme
« ayant un caractère maritime et comme constituant le prolongement de la baie située en aval. »

Mais cette théorie manque de base, comme les précédentes. Faudrait-il l'appliquer lorsqu'on se trouve en présence d'estuaires ou de vastes cirques réunis par des passes resserrées ? Non, évidemment, sinon ç'eût été faire remonter la mer dans la Seine jusqu'à Quillebeuf, dans la Loire plus loin que Paimbeuf, dans la Gironde jusqu'à Pauillac ¹.

Tous ces systèmes cherchent un critérium unique, et c'est là leur défaut : il n'est pas possible, étant donné la très grande diversité des cas, de se référer à un seul caractère. Il faut tenir compte des circonstances locales, et ne dégager le caractère maritime que d'un ensemble d'observations.

Quelles sont-elles ?

Les principales avaient déjà été formulées par le directeur des Domaines, M. DE RÉCY, dans une dépêche du 30 août 1843 qu'il avait adressée au préfet du Calvados. Lorsque à l'approche de la mer, les rives des fleuves prennent tout à coup une extension qu'elles n'avaient pas dans toute la partie du cours supérieur, il est manifeste que là cesse la rivière. Les grèves, les sables, les vastes atterrissements qu'elle va maintenant traverser ne font certainement plus partie de son lit, mais constituent celui de la mer. Aussi l'alluvion qui se formera dans cette embouchure s'annoncera par des caractères bien différents de celles formées le long des rives proprement dites de la rivière. L'alluvion fluviale formée lentement sera exclusivement composée de vase, de limon, et de corps descendus avec les eaux de la rivière et elle se couvrira d'herbages ordinaires. L'alluvion maritime apparaîtra souvent tout à coup, un coup de mer la

¹ Voir p. 51, note 3.

produira, un autre la fera disparaître. Elle sera composée des matières que la mer repose, soulève et délaisse, des sables et galets. La présence des coquillages qui ne peuvent vivre que dans l'eau salée et les herbes salines qui croîtront à sa surface, attesteront d'une manière certaine qu'elle est un lais et relais et que par conséquent le rivage qui la borde est exclusivement maritime. (Cité par PLOCQUE, *De la mer*, p. 326.)

Ces divers éléments vont alors servir de base aux conclusions de M. LE VAVASSEUR DE PRÉCOURT qui va les reprendre et les développer le 10 mars 1882 devant le Conseil d'Etat ¹.

- En combinant la dépêche du 30 août 1843, l'arrêt du 27 mai 1863 (conclusions L'HOPITAL), l'avis du 4 mars 1875 (rapport GRIOLET), l'arrêt du 10 mars 1882 (conclusions LE VAVASSEUR DE PRÉCOURT), tous du Conseil d'Etat, et l'arrêt de la Cour de Cassation du 4 février 1891, on arrive à former un système complexe qui sert actuellement d'indication de la domanialité publique. Il faut examiner et tenir compte : de l'aspect général et de la largeur de la baie, de la configuration de la côte, de la composition géologique de l'embouchure, du volume des eaux — moindre abaissement, dans les parties fluviales des rivières à marées, aux basses mers de vive eau, qu'aux basses mers de morte eau —, origine et nature des atterrissements, leur mobilité plus grande dans les parties maritimes que dans les parties fluviales, direction des courants qui les ont apportés, direction des affouillements, salure des eaux et leur phosphorescence, caractère maritime ou non des plantes qui croissent
- dans les baies ou sur leurs bords, des coquillages et poissons qui s'y trouvent, etc.

Et depuis 1882, cette doctrine a été constamment appliquée ². On voit aisément combien une telle délimitation est souvent

¹ Voir texte cité, BÉQUET, XI, p. 192, en notes.

Et Amiral BOURGOIS, rapport sur la délimitation de la Seine, *Revue maritime et coloniale*, 1882, t. LXXIII, p. 364-365.

² Décret du 21 août 1889 (Pont-l'Abbé, Finistère), 14 déc. 1889 (Belon, Finistère), etc.

difficile dans la pratique¹, et exige de la part des membres qui composent la commission de délimitation, sinon une compétence de techniciens, du moins une forte dose de bon sens et d'esprit d'observation mais non d'imagination durant les opérations².

6) AUTORITÉ COMPÉTENTE POUR DÉLIMITER.

C'était l'autorité administrative qui avait cette compétence à Rome. La délimitation était faite par le « *censitor* »³.

Dans notre ancien droit, elle appartenait à la juridiction spéciale et omnipotente de l'Amirauté⁴. Mais ce droit était très contesté : certains Parlements, comme le Parlement de Normandie, disputaient aux tribunaux d'Amirauté cette compétence en vertu de « leur droit de police générale et particulière ». Et les intendants faisaient de même en vertu de commissions du Conseil du Roi⁵.

Le décret du 9 août 1791 supprima les tribunaux d'Amirauté (le premier office d'Amiral date de 1327) et donna la compétence à « l'Administration », terme vague. Le décret des 21 décembre-8 janvier 1790 (art. 2, section III) confia ce pouvoir

¹ Pour les rivières et fleuves canalisés, la délimitation est plus facile puisque le cours est encaissé jusqu'à la mer. Elle est réglementée par les circulaires du Ministre de la Marine du 8 décembre 1852 (B. O., p. 540), 21 février 1853 (B. O., p. 150), 24 janvier 1855 (B. O., p. 221).

Une circ. min. mar. en date du 8 mars 1853 (B. O. Mar., p. 190) prescrit de faire la délimitation transversale aux entrées des ports et aux embouchures des fleuves et cours d'eau, même les plus étroits.

² Pour les délimitations transversales depuis 1852, voir un tableau d'ensemble — incomplet parce que déjà ancien — dans FUZIER-HERMANN, t. XVIII (*Répertoire gén. du Dr. franç.*), p. 83.

³ MOMMSEN, *Staatsrecht*, II, p. 592.

⁴ FONTANON, *Edits et Ordonnances des roys de France depuis St Loys jusqu'à présent*. Revu par G. MICHEL, Paris, 1611, t. III, p. 9, « de l'admiral ».

DARESTE, *Etude sur l'origine du contentieux en France*, p. 104.

Ordonnance de 1681, éd. Valin, liv. II, t. II, art. 7; liv. IV, t. I, art. 1.

Ordonnance du 7 décembre 1873, art. 2.

⁵ DARESTE, *La justice administrative*, 2^e éd., p. 50 et p. 253.

PLÔQUE, n^o 173.

aux départements sous l'autorité et le contrôle du pouvoir central. Et... ils intervinrent alors l'un et l'autre.

Aussi, pour arriver à une désignation beaucoup plus claire et précise des compétences, parut le décret-loi du 21 février 1852 sur la fixation des limites de l'Inscription Maritime dans les fleuves et rivières affluant à la mer, et sur le domaine public maritime (publié le 12 mars 1852, au *Bulletin des Lois*, n° 3.728) : « Les limites de la mer sont déterminées par des décrets du « président de la République sous forme de règlement d'adminis- « tration publique, tous les droits des tiers réservés, sur le « rapport du ministre des Travaux Publics lorsque cette délimi- « tation a lieu à l'embouchure des fleuves et rivières, et sur le « rapport du ministre de la Marine, lorsque cette délimitation « aura lieu sur un autre point du littoral. »

Mais le décret précisant ensuite que les « déclarations de « domanialité relatives à des portions du domaine public mari- « time seraient faites par les préfets maritimes ou de dépar- « tements », il s'en suivit une controverse pour savoir, puisqu'il y avait ainsi deux actes, quelles seraient l'utilité et la portée respective de chacun d'eux. Après avoir admis un premier système de l'indépendance des deux actes¹, on a adopté un deuxième système de la subordination de l'arrêté au décret. Le décret fixe les limites générales sur une grande étendue, et l'arrêté de domanialité en règle l'adaptation à un point précis : le décret est général, l'arrêté est spécial. « Toute déclaration « de domanialité publique implique une délimitation du domaine « public, et le Chef de l'Etat, seul, peut faire ces délimitations « avec les garanties indiquées dans le § 1 de l'article 2 du décret de 1852. Les pouvoirs des préfets doivent donc être « bornés au droit de faire des applications partielles d'une « délimitation générale résultant d'un décret. » (Aucoc, *De la Délimitation...*, p. 32.) Et le Conseil d'Etat dit que « d'après « le décret de 1852, les délimitations générales de la mer doivent

¹ FOURNIER, *Traité d'administration de la Marine*, III, p. 16. C. Cass., 30 nov. 1857, D. 1857, I, 427.

« être faites par des règlements d'administration publique ;
« mais des contestations spéciales, qui s'élèvent relativement à
« quelques points du littoral, peuvent donner lieu à des arrêtés
« préfectoraux, » (C. E., 19 juin 1856, affaire Gallifet.)

La doctrine, d'abord divisée (PROUD'HON, dans son *Traité du Domaine*, estime que cette compétence doit être judiciaire), est ensuite à peu près unanime à reconnaître la compétence de l'administration en matière de délimitation du domaine public maritime, comme le fait la jurisprudence ¹.

Actuellement, c'est donc le Président de la République, aidé du Conseil d'Etat, qui délimite latéralement et transversalement le domaine public maritime. Et l'autorité judiciaire est définitivement écartée.

7) PROCÉDURE EMPLOYÉE POUR DÉLIMITER.

Pour la délimitation latérale, et le décret du 21 février 1852 étant muet sur ce point, ce sont des circulaires du ministère de la Marine qui en fixent le détail : circulaire du 18 juin 1864, remplacée par une instruction du 20 novembre 1884 (Bull. O. Marine, 1864, n° 150 ; 1884, n° 454), et complétée à son tour par celles des 5 mars 1885 et 17 septembre 1888 (B. O. Mar., 1885, n° 80 ; 1888, 1^{er} sem., p. 216), par celles du ministère des Travaux Publics du 22 mars 1886 et du 24 janvier 1889 (Rec. Min. T. P., 1886-1888, p. 51 ; 1889-1891, p. 4) et par celles enfin du ministère des Finances du 12 août 1884, 22 février 1888, et 11 juin 1888.

C'est ce qui fait dire que l'inobservation de ces formalités n'entraînerait pas nullité puisqu'elles ne sont pas issues d'une loi ou d'un règlement ².

¹ LAFERRIÈRE, *Tr. de Jurid. admin.*, 6^e éd., II, 960. — PICARD, *Tr. des eaux*, I, 266. — PLOQUE, *De la mer*, n° 173. — AUBRY et RAU, 5^e éd., II, p. 340. — BERTHÉLEMY, *Dr. Adm.*, p. 452, note 1.

² LAFERRIÈRE, *Pr. J. Ad.*, 2^e éd., 1896, II, 526.

L'initiative appartient aussi bien aux Préfets Maritimes ou de département qu'à l'Administration centrale. C'est cependant le Ministre qui apprécie l'opportunité de l'opération, et constitue selon l'instruction ministérielle du 20 novembre 1884, une commission où sont représentés les départements de la Marine, des Finances, de la Guerre et des Travaux Publics. Cette commission se rend sur les lieux et fait, auprès de toute personne susceptible de donner des indications, une enquête¹ et un relevé topographique qui doit « se borner uniquement à la « constatation d'un fait matériel... donc tenir compte aussi « exactement que possible des sinuosités que la mer trace sur « les côtes, quelle que soit d'ailleurs la difficulté de l'établissement des plans à joindre au décret destiné à sanctionner « l'opération. » Ce sont les termes mêmes de la dépêche du 4 mars 1859 adressée au préfet maritime de Cherbourg. Il ne peut donc être question de faire un simple plan d'alignement schématique ni une ligne idéale, ce qui, dans les deux cas, donnerait une délimitation théorique contraire aux instructions ministérielles.

Cette opération est simplifiée, sur certains points du littoral de la Méditerranée par exemple, lorsqu'il existe un bourrelet formé sur le rivage à l'extrémité atteinte par la plus grande vague : il sert de délimitation officielle depuis l'Instruction du ministère de la Marine du 20 novembre 1884, article 8. S'il manque ou s'il est modifié par le halage des bateaux ou des filets de pêche, la commission d'enquête entend les douaniers, les pêcheurs et les riverains². Et un arrêt du Conseil d'Etat du 27 juin 1884 a approuvé la limite fixée à une hauteur moyenne entre les diverses côtes observées, lesquelles étaient établies aux endroits où la mer avait laissé des traces de varech et autres matières formant léger bourrelet.

Il est interdit à la commission de délimitation de se livrer

¹ Cette enquête n'est pas obligatoire. — C. E. 8 mars 1866 (Lebon, 1866, p. 244 ; D. 67-3-28).

² Lettre du 21 juin 1855. B. O. Mar. 1855, 1^{er} sem., p. 403.

à l'examen des titres, du moins en tant qu'elle voudrait y chercher une base d'appréciation de la domanialité publique. Elle doit même comprendre dans le rivage de la mer les terrains concédés à charge d'endigage qui ne seraient pas encore soustraits à l'action des eaux, ou que les eaux auraient de nouveau recouverts par suite de la rupture d'une digue. Dans l'un ou l'autre cas, la commission doit constater la présence des eaux et en tirer la conclusion juridique qui s'impose, constatation qui ne peut nuire en rien au concessionnaire. D'ailleurs, pour retrancher du rivage un terrain concédé, elle serait sans doute amenée à se prononcer sur des questions hors de sa compétence, telles que celles de la déchéance entraînée par l'absence ou la non reconstruction des digues.

La commission doit opérer de même si elle se trouve en présence d'un terrain ayant les caractéristiques du domaine public maritime tout en étant propriété privée en vertu soit d'un titre antérieur à 1566, soit d'une vente nationale. Le fait de le comprendre dans la délimitation ne peut porter atteinte au propriétaire, puisque le seul rôle de la commission est de constater un fait naturel et de dresser un plan : elle n'a pas à examiner de titres ni à discuter de leur validité, et ses décisions ne peuvent y porter atteinte. Le décret seul pourrait le faire mais, étant pris « les droits des tiers réservés », il ne peut donc leur nuire en rien. (Cont. 27 juin 1884 ; BÉQUET, XI, p. 188, texte cité note 1) ¹.

¹ Des établissements ostréicoles, appelés « *claires à huîtres* », installés dans le chenal maritime de la Seudre, avaient progressivement envahi la baie et entravaient la navigation. L'Ordonnance royale du 6 octobre 1841 (texte rapporté au Béquet, XI, p. 188, note 1) prescrivit de déterminer les portions de la baie maintenues dans le domaine public et celles que l'on pouvait distraire de ce domaine pour les aliéner au profit de ces établissements. En exécution de cette Ordonnance, le préfet de Charente-Inférieure fixa les limites du chenal de la Seudre et des chenaux latéraux, ordonna la suppression des claires à huîtres qui étaient installées, en deçà de ces limites, et déclara susceptibles d'aliénation par application de l'art. 41 de la loi du 16 septembre 1807 « relative au dessèchement des marais », les parties maritimes situées en dehors.

Il y a donc eu, ici, une délimitation du domaine public maritime, dans laquelle la commission s'est abstenue de comprendre dans la domai-

L'instruction de 1884 prescrit à la commission de faire placer, en sa présence, sur le terrain, des bornes ou piquets le long de la ligne délimitative.

Un plan sur papier-toile en double expédition est joint au procès-verbal. La ligne délimitative doit être très apparente, et porter l'intitulé « limite des rivages de la mer », conformément à la même Instruction. Celle du 5 mars 1885 spécifie que les signatures des enquêteurs doivent être apposées sur le plan lui-même, ou sur chacune des feuilles s'il en comprend plusieurs, et non sur une feuille distincte ni sur la couverture collée au plan.

Le procès-verbal — qui doit tenir compte même des conditions météorologiques, de l'état de la mer, de la force du vent et de sa direction, et de la hauteur de la marée — étant signé, il est alors procédé à une enquête de « *commodo et incommodo* » (d'une durée de huit jours). Un projet de décret est ensuite soumis par le ministre de la Marine au Conseil d'État, puis présenté enfin à la signature du Président de la République.

Pour la délimitation transversale, même silence, ici, de l'article 2 du décret du 21 février 1852 qui indique seulement que ce n'est plus le ministre de la Marine mais celui des Travaux Publics qui est compétent. Il n'y a pas, comme pour la délimitation latérale, d'instructions précises et uniques : les cas sont trop variés, et compliqués de difficultés techniques.

nialité des terrains soumis au fait constitutif de la domanialité : la submersion périodique par la mer.

On a fait valoir, pour justifier cette exception, que l'État peut toujours faire sortir du domaine public pour les réunir à son domaine utile, les portions de territoire qu'il n'est plus nécessaire de conserver dans l'intérêt général du public. Le Conseil d'État a condamné cette théorie dans son avis du 11 mai-25 juin 1881, relatif au domaine fluvial, car le domaine public naturel résiste à toute extension ou restriction arbitraire. (Texte rapporté au Béquet, XI, p. 316 et 317, en notes.)

Dans le cas des claires à huîtres de la Seudre, aucune critique doctrinale ne s'est élevée, les particuliers n'ayant aucun intérêt à s'opposer à ce retranchement arbitraire, (Béquet, XI, p. 189, n° 786.)

L'enquête est menée par les Services des Ponts et Chaussées qui ont préalablement soumis au ministre des Travaux Publics leurs propositions prises à la suite d'une reconnaissance des lieux. L'enquête dure tantôt huit jours, comme pour une enquête de « *commodo et incommodo* » — celle de la délimitation transversale — tantôt un mois, comme pour une enquête d'utilité publique.

Les résultats en sont examinés par une commission nommée par le préfet du département et comprenant les représentants des Ponts et Chaussées, Domaines, Douanes, Marine et Guerre. Le dossier est transmis ensuite par le préfet au ministre des Travaux Publics¹, qui le soumet au Conseil d'Etat. Ce dernier le présente, après discussion et approbation, à la signature du Président de la République.

Dans les ports, les parties naturelles suivent les règles des rivages de la mer, tandis que pour les ouvrages divers, les préfets consultent simplement les plans et tracés².

Pour l'une et l'autre délimitation, le Décret est indispensable. Le procès-verbal de constatation serait insuffisant à lui seul pour établir la domanialité, le décret-loi de 1852 exigeant un décret³.

Le décret est inséré au *Bulletin des Lois* et ampliation en est envoyée au préfet.

Le ou les préfets intéressés — en application du décret et pour faire connaître la situation aux propriétaires riverains — prennent un « arrêté de domanialité », acte administratif déclaratif — puisque « constatation d'un fait naturel » — et non translatif, comme on l'a admis tout d'abord, en voulant l'assimiler à un plan d'alignement, dont il est tout à fait différent.

¹ Pour la délimitation des ports et des havres, simple décret sur rapport du ministre des Travaux Publics. (Rapport joint au décret du 21 février 1852, B. O. Mar., 1852, p. 159.)

² Pour les ports de guerre, le ministre de la Marine intervient obligatoirement. (Circ. min. Marine, 22 janv. 1891.) Voir chapitre « Ports ».

³ Circ. min. Mar. 14 janv. 1890, DE RÉCY, *Domaine*, n° 757, note.

8) NATURE JURIDIQUE DE L'ACTE DE DÉLIMITATION.

La fixation des limites du rivage de la mer ne peut avoir lieu que par voie de délimitation, délimitation soumise aux formes prescrites par l'article 2 du décret du 21 février 1852.

On a tout d'abord dit que cela faisait partie des « actes de souveraineté ». Cette théorie, admise autrefois par le Conseil d'Etat dans ses conclusions de l'affaire d'Anglade (1842, Lebon, p. 131), est aujourd'hui abandonnée.

On a essayé de le cataloguer parmi les actes dits de « gestion ». « Tout acte de gestion a pour objet de conserver, diminuer ou « augmenter un patrimoine ; or, il n'y a pas de patrimoine, « puisque, par définition même, un patrimoine n'est que l'en- « semble des rapports juridiques entre une personne et les biens « qui lui appartiennent », dit M. BERTHÉLEMY, dans son *Traité élémentaire de droit administratif* (p. 46). Donc, puisque l'Etat n'est pas un propriétaire mais un gardien, il n'y a pas de gestion. Et l'on a tout naturellement classé l'acte de délimitation dans le second terme de la division « actes dits d'autorité ».

On pourrait l'admettre ; cependant le Tribunal des Conflits, en 1873 dit « acte de gestion domaniale »¹. On invoque le texte de la loi des 22 décembre 1789-8 janvier 1790 qui donne à l'Administration le pouvoir de délimiter les forêts en même temps que les rivières, chemins et autres choses communes², mais c'est un argument peu probant ; il n'y a pas, dans cette

¹ DE RÉCY, *Traité du domaine*, n° 746, 757, 764 bis.

Il est inutile, d'ailleurs, d'insister sur l'absurdité de cette théorie des actes d'autorité et des actes de gestion. Pour si séduisante que puisse paraître cette division au premier abord, on s'aperçoit vite qu'elle ne repose sur rien et qu'elle ne permet aucune distinction entre des actes qui peuvent être souvent classés aussi bien dans la première que dans la deuxième catégorie. Créerait-on une troisième catégorie (d'actes de gestion autoritaire ! ! par exemple) ; cela ne suffirait pas à remettre en faveur une théorie qui repose sur une distinction impossible à faire dans la pratique, et qui, si elle a eu son heure de célébrité, est aujourd'hui heureusement abandonnée.

² Section III de la loi, art. 2, 6°.

loi, distinction entre le domaine privé et le domaine public : on envisage, à cette époque, le domaine naturel seul, et le Code Civil, en son article 538, ne commet de confusion entre les deux qu'aux yeux des jurisconsultes actuels. Le véritable argument serait, dit M. BARATOUX dans sa thèse, « à cause « de la destination même des choses auxquelles ce pouvoir de « délimitation s'applique ». M. DAVID, dans ses conclusions devant le Tribunal des Conflits, au sujet de l'affaire Pâris-Labrosse du 11 janvier 1873 (D. 73-3-67), s'exprimait ainsi : « Le domaine public, à la différence du domaine de l'Etat « proprement dit, étant affecté à l'usage de tous, la mission « de le conserver incombe à l'Etat considéré non pas comme « personne civile, mais comme puissance publique... On ne « saurait donc contester que les actes de l'administration en « cette matière soient des actes d'autorité et de commandement. »

Le droit de délimitation serait donc, pour l'administration et les tiers intéressés, un droit de puissance publique ; et l'acte de délimitation, issu de ce droit, serait de même nature : « acte « de puissance publique ». C'est du moins ce que pense M. HAURIOU dans sa troisième édition du *Droit administratif*, opinion qu'il ne reproduit pas, d'ailleurs, dans ses éditions suivantes.

Deux décisions du Conseil d'Etat des 18 mars 1842 et 17 décembre 1847 avaient paru admettre que l'alignement était applicable au littoral : la délimitation du rivage aurait eu une valeur impérative analogue à celle d'un plan d'alignement. « Dans la voirie terrestre, dit M. BERTHÉLEMY¹, lorsqu'un plan « d'alignement consacre des empiétements sur les propriétés « privées, les propriétaires n'ont aucun recours pour faire rec- « tifier le plan et y faire rétablir les limites véritables de leurs « propriétés. Tout leur droit consiste — quand ils peuvent « prouver l'empiétement de la délimitation administrative sur « leurs biens — à demander à l'autorité judiciaire de constater

¹ BERTHÉLEMY, *Droit administratif, Traité élém.*, 1930, p. 553.

« cet empiétement et de s'en faire indemniser. Il y a, en l'espèce
« expropriation indirecte. » « Ici, continue M. BERTHÉLEMY,
« l'autorité judiciaire ne critique pas, mais constate simplement
« que l'acte administratif porte légalement atteinte à la pro-
« priété, constatation non d'un fait mais d'une décision de
« volonté. » Et l'on appliquait cette manière de voir à la déli-
mitation maritime.

Mais en 1852, le décret du 21 février décida qu'il ne s'a-
gissait pas d'alignement mais de délimitation, c'est-à-dire d'une
opération spéciale, d'un acte distinct d'alignement ; et l'assi-
milation de la délimitation à ce dernier a été abandonnée.

On ne saurait en effet confondre deux actes de nature juri-
dique toute différente. L'alignement est attributif de limites ;
c'est un acte qui fixe une limite théorique, qui décide arbitrai-
rement et dit où finira le domaine public, où on veut qu'il
finisse. Il comprend un élément d'expropriation indirecte et
peut imposer une servitude de reculement aux propriétés rive-
raines. La délimitation, au contraire, ne décide rien ; elle est
déclarative de limites, elle constate un fait naturel et ne peut
l'étendre ou le restreindre à sa convenance. Confondre plan
d'alignement et délimitation maritime, c'est donner à l'adminis-
tration un pouvoir qu'elle n'a pas (elle doit constater et non
décider) et c'est ensuite partager entre l'administration et
l'autorité judiciaire un droit qui appartient exclusivement à
l'Administration. C'est pourquoi le Conseil d'Etat confirme
cette déclarativité de la délimitation dans ses arrêts du 22 mars
1889, 11 mars 1898, et suivants.

De plus, la délimitation ne peut être assimilée à une expro-
priation. L'expropriation crée un nouvel état juridique ; elle est
établie avec jugement contradictoire, et donne lieu obligatoi-
rement à une juste et préalable indemnité (article 545 du Code
Civil) : l'administration, l'Etat a eu en vue une acquisition.
Par contre, la délimitation constate un fait juridique par lui-
même antérieur à la constatation. L'acte est donc unilatéral :
l'administration seule y procède sans avis ni autorisation à
demander aux particuliers, par conséquent sans indemnité à
octroyer puisque le fait existe indépendamment de la volonté

de qui que ce soit, l'Administration n'ayant pour objet qu'un but de conservation.

La délimitation est donc bien un acte différent de l'alignement et de l'expropriation indirecte : elle se borne à constater un fait physique d'existence antérieure indéniable. Cela est tellement évident que le Conseil d'Etat a confirmé les condamnations prononcées par les Conseils de Préfecture pour des contraventions commises sur le domaine public, bien que la domanialité n'en soit affirmée par aucun document, mais simplement par évidence des faits. (C. E. 27 mars 1874, 17 juillet 1877, 7 août 1886, 27 juillet 1888, 6 juin 1890, 8 août 1895, etc.).

On ne peut pas plus l'identifier à un bornage. Les propriétaires de terrains contigus produisent des titres soumis à l'appréciation du juge ; un propriétaire peut même obliger son voisin au bornage ; et le but de l'opération est la démarcation à faire entre plusieurs propriétés privées. Tout autre est la délimitation du domaine public maritime qui a pour objet la limite séparant la « propriété » publique de la propriété privée, sans appréciation de ces limites, sans examen de titres¹, et sans qu'il soit possible en règle générale d'obliger l'administration à délimiter.

L'acte de délimitation est donc un acte « *sui generis* » au même titre que le plan d'alignement, le bornage, etc., dans lesquels il ne faut point songer à l'englober.

Mais à toute règle, il y a des exceptions. Lorsqu'on envisage le domaine public maritime *artificiel*, tels que les ports, les titres de propriété des riverains sont examinés, la servitude de reculement peut être appliquée, la servitude d'alignement est imposée, et, pour des terrains non bâtis, l'effet peut être attributif et non pas déclaratif². On est en présence, ici, d'un acte ayant toutes les caractéristiques d'un plan d'alignement avec

¹ Le fait de se trouver en présence de titres (titre antérieur à 1566, ou vente nationale) n'altère en rien le caractère de l'acte de délimitation, mais seulement ses effets qui ne sont pas applicables au terrain en question.

² Voir chapitre « Ports ».

lequel il est facile de l'assimiler. Mais ces exceptions s'expliquent parfaitement de par la nature des ports et de leurs quais qui tiennent à la fois du domaine maritime proprement dit, et des voies de circulation.

Il n'y a donc pas lieu de s'étonner de se trouver ici en présence d'un acte de nature différente de l'acte de délimitation appliqué au domaine public maritime naturel.

9) CONTENTIEUX.

Des contestations peuvent s'élever entre des particuliers et l'Administration au sujet du domaine public maritime : les riverains peuvent se trouver lésés par la délimitation de la partie de ce domaine touchant leurs propriétés.

De deux choses l'une : ou bien la délimitation administrative est exacte, et les particuliers ne pourront demander au pouvoir judiciaire de constater cet empiètement, ou il y a réellement usurpation, mais c'est alors que l'acte administratif serait faux : le Conseil d'Etat serait compétent pour annuler le décret de délimitation.

L'Administration est tenue à certaines règles de compétence, de forme et de fond, pour déterminer ces limites. Si elle ne s'acquitte pas convenablement de sa fonction, les intéressés peuvent aujourd'hui se protéger. Il n'en a pas été toujours ainsi et ce n'est qu'après une lente évolution que ce résultat a été atteint.

L'acte de délimitation peut être obscur : l'Administration l'a fait, c'est elle qui doit l'interpréter mais seulement en cas de litige né et actuel (LAFERRIÈRE, II, p. 606 ; C. E., 27 mai 1892, D. 93-3-87). L'autorité judiciaire doit surseoir et renvoyer l'affaire devant l'autorité compétente qui est le Conseil d'Etat pour un décret, et le Préfet pour un arrêté (avec appel au Conseil d'Etat évidemment) ¹.

¹ Le Préfet : Conseil de Préfecture, plus exactement.
Voir C. E, 18 mai 1854, D. 54-3-77.— Conflits 6 juillet 1865. D. 66-3-7.
Conclusions AUCOC.

S'il s'agit seulement de la validité de l'acte, on peut s'adresser directement au Conseil d'Etat (C. E., 28 avril 1882 ; LAFERRIÈRE, II, p. 626).

En général le riverain a recours au contentieux de l'annulation devant le Conseil d'Etat : le propriétaire riverain est recevable à contester la régularité d'une délimitation qui a fait tomber dans le domaine privé une bande de rivage (de domaine public maritime) et qui a permis ainsi de faire des concessions sur lesquelles peuvent être élevées des constructions qui suppriment la vue sur la mer (Berck, C. E. 1^{er} fév. 1901 J. Droit, 14 mars 1901 ; voir *supra*, p. 42.)

Il est rare que les décrets et arrêtés de délimitation soient attaqués pour incompétence ou vice de forme. Ils peuvent l'être pour détournement de pouvoir (but fiscal au lieu de police et d'intérêt général), plus souvent encore pour violation de la loi : le riverain prétend qu'une portion de sa propriété a été comprise dans le domaine public.

Jusqu'en 1860, tout recours de ce genre était absolument impossible : l'acte de délimitation était classé acte de souveraineté (arrêt Bansalon, 4 avril 1845, au *Recueil*, p. 328). Les intéressés se trouvaient, sans recours possible, dépossédés de leurs propriétés, qui en réalité n'étaient pas comprises dans les limites naturelles du domaine public maritime : c'était une véritable expropriation indirecte ¹.

A la suite d'une délimitation qui avait englobé des terrains privés situés à 15 kilomètres de la mer sur la Canche (27 mai 1863, D. 63-3-63), la jurisprudence changea. La Cour de Cassation reconnaissait et accordait au riverain une action en indemnité, et le droit de discuter la délimitation avec possibilité de rentrer en possession de son terrain si sa réclamation était reconnue exacte. De son côté, le Conseil d'Etat condamnait formellement toute intervention des tribunaux judiciaires : le riverain ne devait pas avoir d'action en indemnité devant les

¹ On sait déjà que la délimitation est différente de l'expropriation. (Voir *supra*, p. 63-64.)

tribunaux judiciaires (C. E. 15 décembre 1866, Salines de la Gaffette, D. 67-3-33). Les auteurs, de 1867 à 1872, discutaient ardemment¹. Cependant, la Cour de Cassation, qui aurait dû modifier sa jurisprudence depuis que le Conseil d'Etat s'était reconnu compétent pour annuler une délimitation illégale², conservait sa manière de voir et admettait le recours devant les tribunaux judiciaires pour faire constater l'empiètement et pour faire indemniser le propriétaire si l'Administration ne rectifiait pas sa limite.

Cette solution a été définitivement consacrée par le Tribunal des Conflits le 11 janvier 1873 (affaire Pâris-Labrosse, S. 73-2-25) et le 1^{er} mars 1873 (Guillié, D. 73-3-70 ; S. 74.2.61) par analogie avec le domaine fluvial, à la suite de maintes controverses.

De 1873 à 1898, le Conseil d'Etat garde sa manière de voir (l'Administration doit être seule juge), la Cour de Cassation garde la sienne (recours possible devant les tribunaux judiciaires).

Comment expliquer cette dualité ? M. LAFERRIÈRE explique cette jurisprudence par le principe de la séparation des pouvoirs et M. HAURIOU y voit l'application de l'expropriation ; mais l'une et l'autre interprétation ne sont acceptables. Il n'y a pas pour la mer de textes spéciaux prévoyant une expropriation indirecte comme pour les chemins vicinaux ou l'alignement. De plus, ou bien l'acte de délimitation est annulé par le Conseil d'Etat parce que la délimitation est fausse (et l'autorité judi-

¹ Notamment AUCOC, CHRISTOPHE, SERRIGNY, BATBIE, REVERCHON, et LAFERRIÈRE.

² L'arrêt Vernes est le premier qui admet le recours pour excès de pouvoir en 1858 (19 mai 1858, Recueil, p. 399) : Le C. E. annule la décision d'un maire obligeant les baigneurs à prendre des tickets pour sa baigner, « considérant que les rivages de la mer font partie du domaine public et que tout le monde a le droit d'y accéder ». Ici, le Conseil d'Etat n'a pas fait application de la doctrine du recours parallèle, car il suffisait aux requérants de se laisser poursuivre devant les tribunaux judiciaires pour invoquer l'exception d'illégalité. (DESJARDIN, thèse, *Le recours parallèle.*)

S'il est admis que les tribunaux judiciaires sont compétents pour constater la possession d'un particulier au regard de l'Etat en vue de lui assurer la réparation du préjudice qui a pu lui être causé, ils ne peuvent maintenir ce particulier dans la possession d'une parcelle du domaine public. (Cass., 16 juin 1925, S. 25-1-293.)

ciaire n'a rien à y voir), ou bien la délimitation est exacte, et l'autorité judiciaire ne peut allouer une indemnité. La théorie des recours parallèles repose donc sur une conception fautive de la séparation du principe de la séparation des pouvoirs administratifs et judiciaires. Mais M. HAURIU y reste attaché parce qu'il convient de « faire une séparation entre l'emprise « matérielle dont le riverain prétend être indemnisé, et le décret « de délimitation dont cette emprise est la conséquence ». En fait il n'y a pas de séparation possible entre les deux actes et l'on ne peut pas attaquer l'un sans attaquer l'autre : le tribunal ne peut pas ordonner une réparation sans, par ce fait même, considérer la délimitation comme une usurpation ; or, la constatation de cette inexactitude échappe précisément à la compétence de l'autorité judiciaire ! On a aussi tiré un argument de la « réserve des droits des tiers ». Mais cette formule « tous droits des tiers réservés » se rencontre dans tous les actes de délimitation publique : elle vise uniquement l'un des cas où les particuliers ont des droits sur le domaine public malgré la constatation des limites naturelles de ce domaine ¹, et si l'Administration veut faire sienne une telle propriété privée, elle doit employer la procédure ordinaire de l'expropriation ².

On a pensé que, par analogie avec le régime fluvial, l'article 36 de la loi du 8 avril 1898 sur le régime des eaux pourrait, à l'occasion, inspirer la jurisprudence au point de vue délimitation maritime. Cet article précise que les arrêtés préfectoraux de délimitation pourront être l'objet d'un recours contentieux. Il résulte des travaux préparatoires de cette loi que les tribunaux judiciaires ne peuvent plus reviser, même indirectement, et par l'allocation d'une indemnité, une délimitation faite par voie administrative, qui s'imposera par ailleurs avec l'autorité de la chose jugée, en temps qu'elle s'appliquera aux limites actuelles ³.

Logiquement, la délimitation étant un acte administratif,

¹ Droits antérieurs à 1566, ventes nationales, etc. (Voir *supra*, p.).

² Voir les traités de droit administratif.

³ Sénat, *Journal Off.* des 13 et 27 janvier 1883,

il ne devrait y avoir que les tribunaux administratifs seuls qui puissent en être juges. Cependant, l'autorité judiciaire intervient lorsqu'une contestation s'élève entre des particuliers relativement à la possession ou à la propriété de terrains que l'Etat considère comme dépendances du domaine public maritime, ou lorsque la solution du procès pendant entre l'Etat et un riverain n'implique que la recherche des limites anciennes du domaine public et ne soulève que des questions fiscales. Mais il est interdit aux tribunaux de prononcer des jugements qui impliqueraient la solution d'une question de domanialité¹. Quant à la théorie des recours parallèles, l'article 36 de la loi de 1898 dont on vient de parler ne semble pas devoir être appliqué au domaine maritime : un arrêt de la Cour d'Alger a consacré le recours parallèle le 21 juillet 1908, sans tenir compte de l'analogie que présentaient les rivages de la mer et les rives fluviales².

Les riverains ont donc à leur disposition plusieurs moyens de défense. Toutes les fois que la question de la légalité de l'acte administratif ne peut être détachée du contentieux de l'affaire elle-même, le Conseil d'Etat n'admet pas la recevabilité du recours pour excès de pouvoir (arrêt Couchot, 26 janvier 1917). Mais, ceci mis à part, il ne doit pas y avoir de fin de non-recevoir tirée de l'existence d'un recours parallèle, dit M. JACQUELIN³, sinon ce serait une restriction purement arbitraire à l'admission du recours pour excès de pouvoir ; les deux recours peuvent parfaitement exister et la fin de non-recevoir ne se justifie pas. M. DESJARDIN⁴ trouve d'ailleurs qu'il est beaucoup plus logique d'étendre le plus possible les

¹ Ainsi un juge de paix ne peut, sans commettre d'excès de pouvoir, condamner les concessionnaires de parcs à huîtres considérés comme faisant partie du domaine public maritime, à payer le prix de location antérieurement convenu avec un particulier qui s'en prétendrait propriétaire, ni ordonner le délaissement de ces parcs, faute de paiement du loyer.

² M. APPLETON estime d'ailleurs que la loi de 1898, d'après les travaux préparatoires, n'a rien voulu changer à l'état de choses existant.

³ JACQUELIN, *Principes dominants du Contentieux administratif*.

⁴ DESJARDIN, thèse, *Recours parallèle*.

cas d'application du recours pour excès de pouvoir, car il garantit les droits de la généralité des citoyens et non d'un seul ; « avec une simple feuille de papier timbré, on a l'avantage de faire tomber définitivement un acte illégal et d'éviter « un second recours de plein contentieux beaucoup plus coûteux ¹. »

Lorsqu'il s'agit de limites anciennes, les tribunaux judiciaires sont seuls compétents — cela va de soi — pour vérifier la validité des titres au point de vue de la durée de la possession comme à celui de la fixation du point de départ. Jusqu'en 1873, c'était l'Administration seule qui était compétente, mais le Tribunal des Conflits, dans l'affaire Guillié, le 1^{er} mars 1873, remettait ce soin à l'autorité judiciaire. Si, pour les limites actuelles, la délimitation par l'autorité administrative est préjudicielle à toute décision des tribunaux judiciaires, c'est au contraire à ces derniers qu'il appartient de fixer un état de choses ancien, sans avoir à surseoir au jugement jusqu'à ce que l'Administration ait fixé les limites. En 1882, le Tribunal des Conflits revenait sur sa jurisprudence (Conflits, 2 avril 1882, Hédouin, D. 83-3-96), considérant que l'Administration est seule compétente pour rechercher l'existence, l'étendue et les limites, anciennes aussi bien qu'actuelles, du domaine public maritime. Et LEVAVASSEUR DE PRÉCOURT, commissaire du gouvernement, dans ses conclusions de l'arrêt Coursault (C. E. 20 janvier 1888, D. 89-3-29), estimait que le droit — non contesté avant 1873 — pour le préfet de reconnaître les anciennes limites du domaine maritime, semble dériver du droit de conservation de ce domaine, droit émanant de la loi des 22 décembre 1789-8 janvier 1790. L'Administration aurait donc seule le droit d'interpréter un état de choses ancien. Mais M. CUVINOT, dans un rapport paru en 1882 ², montre que cette recherche d'une limite ancienne, si elle a un intérêt certain au point de vue de l'attribution des droits de propriété, n'en a aucun pour l'administration. C'est

¹ *Idem*, p. 123.

² BARATOUX, thèse, p. 101.

donc, et cela est très logique, « à l'autorité judiciaire qu'il appartient de prononcer dans les contestations y relatives ». C'est tout simplement la doctrine de 1873 du Tribunal des Conflits. Et c'est la solution la plus rationnelle.

Il peut enfin arriver que la question de délimitation se pose au sujet de la répression : un riverain qui est gratifié d'une contravention de grande voirie ¹ peut chercher à se disculper en soutenant « qu'il n'était pas sur le domaine public ». Plusieurs cas peuvent alors se présenter. S'il n'y a pas de délimitation concernant le terrain litigieux, le Conseil d'Etat jusqu'en 1860 décidait que le Conseil de Préfecture devait surseoir à l'affaire et demander une délimitation ² ; puis, à partir de 1860, il reconnaît au Conseil de Préfecture l'obligation de vérifier l'état des lieux ³.

S'il y a eu une délimitation antérieurement à la contravention, le Conseil de Préfecture, là aussi, doit vérifier si l'état des lieux est toujours conforme à cette délimitation et n'a pas changé depuis : l'acte délimitatif n'a de valeur que pour l'époque où il a été fait. « *La rivière baille et tolle* » disaient nos anciennes Coutumes ; la mer fait de même. Aussi le contrevenant peut-il toujours soutenir qu'il y a eu des changements depuis la dernière constatation des limites naturelles ou que la délimitation a été mal faite. Et c'est pour cela que le Conseil d'Etat estime que, même si une délimitation est faite pendant le temps des poursuites, elle ne vaudrait, comme celle faite antérieurement, qu'à titre de simple renseignement⁴. Le Conseil de Préfecture aurait donc le droit, afin d'éviter de surseoir à la poursuite pour attendre la délimitation de l'Administration, de faire lui-même cette constatation dans la mesure où l'exige

¹ Voir « Police », *infra*, p. 107.

² C. E., 26 juillet 1851 ; Adde, C. E. 1856 (Lebon, p. 189).

³ C. E., 27 mars 1874, 19 janv. 1877, 27 juillet 1877, 20 juillet 1888, 8 août 1895, etc. — Le C. E. se reconnaît les mêmes pouvoirs en appel : C. E. 7 mars 1873, 13 mars 1883, 18 février 1887, 4 mai 1888, 6 juin 1890, 12 juin 1891, etc.

⁴ C. E. 15 avril 1869, 8 août 1895 (Lebon, p. 667) (vérifications malgré acte antérieur). — C. E. 16 juin 1876, 23 mai 1884 (D. 86-3-13), 7 août 1886 (D. 88-3-7), 24 janvier 1890 (D. 91-3-69) (simple renseignement).

le jugement de la contravention, ou de vérifier cette délimitation si elle est déjà faite. Sans doute, le juge de l'action est le juge de l'exception ; mais c'est pousser un peu loin cette maxime juridique. Le décret du 21 février 1852 confie exclusivement au Chef de l'Etat et non aux Conseils de Préfecture le soin de délimiter le domaine public maritime. Sans doute, le Conseil d'Etat confirme les condamnations prononcées par le Conseil de Préfecture pour contraventions commises sur ce domaine même lorsque la domanialité, en l'absence d'acte délimitatif, résulte simplement de l'évidence des faits ¹. Il est très juste de ne pas attendre une délimitation pour prononcer une condamnation lorsqu'un acte délictueux a été commis sur un terrain qui, de toute évidence, fait partie du domaine public maritime. Mais il ne faut pas étendre cette jurisprudence, et cette solution ne peut et ne doit s'appliquer à tous les cas où l'exception de propriété est soulevée : il n'entre pas dans les attributions du Conseil de Préfecture de faire des délimitations : les commissions spécialement créées à cet effet ¹ ont seules le droit d'y procéder.

¹ C. E. 27 mars 1874, 17 juillet 1877, 7 août 1886, 27 juillet 1888, 6 juin 1890, 8 août 1895, etc.— Voir thèses BARATOUX (op. cit.) et CARRÉ, p. 116 et suiv.

CHAPITRE III

CAS PARTICULIERS

1) LAIS ET RELAIS DE LA MER.

Les « *lais de mer* » sont des alluvions marines qui se déposent sur le littoral et émergent du grand flot de mars qui détermine la limite du rivage.

Les « *relais* » sont des terrains que la mer a abandonnés et que le grand flot de mars ne recouvre plus.

Dans l'ancien droit, les lais et les relais appartenaient au « petit domaine », aliénable et prescriptible. Et M. VUTRY, commissaire du gouvernement (C. E. 22 mai 1850), disait : « Si l'édit de février 1566, l'Ordonnance de Blois de mai 1579, « la Déclaration du 26 janvier 1651, l'Edit d'août 1667, l'arrêt « du Conseil du 14 janvier 1781 avaient consacré l'inaliénabilité « du domaine public, des exceptions avaient toujours été faites « à l'égard des lais et relais de la mer. Ils étaient compris sous « la dénomination de petits domaines et pouvaient être aliénés. « Ils se trouvaient confondus avec les marais dans les deux « Edits d'avril 1599 et de janvier 1607, par lesquels Henri IV « fit concession de terrains domaniaux desséchés ; la même « confusion se retrouve dans la déclaration de Louis XIV du « 20 juillet 1643, qui reconnut les droits des seigneurs et des « propriétaires adjacents au desséchement et à l'endigage, et « dans une autre déclaration de Louis XIV du 14 juin 1764. »

Certaines Coutumes — notamment celle de Normandie —

attribuaient les lais et relais aux riverains ou aux seigneurs hauts-justiciers. Et POTHIER estimait que « les alluvions que « la mer ajoute aux héritages voisins appartiennent aussi par « droit d'accession aux propriétaires des dits héritages, qui « peuvent faire des digues pour se les conserver ». Un Edit de 1710 en confirmait d'ailleurs la possession aux détenteurs moyennant paiement d'une redevance.

Quelle est la situation juridique actuelle des lais et des relais de la mer ? Font-ils partie du domaine public maritime ? Ou bien appartiennent-ils aux riverains de la mer ? Les lais et les relais ne font pas partie du domaine public maritime ; ils n'appartiennent pas non plus aux riverains, mais au domaine privé de l'Etat.

La loi des 22 novembre-1^{er} décembre 1790 et l'article 538 du Code Civil classent bien les « lais et relais de la mer » dans le domaine public, mais ceci est inexact. Tous les auteurs s'accordent à dire, et l'article 41 de la loi du 16 septembre 1807 déclare formellement, que ces terrains font partie du domaine privé de l'Etat, puisque l'Ordonnance de 1681 n'accorde le caractère de domanialité publique qu'aux terres recouvertes et découvertes alternativement par la mer.

Ce point étant précisé, une controverse s'est élevée¹ sur la question de savoir s'il y avait eu erreur ou non de la part de la loi de 1790 et du Code. De nombreux auteurs, dont M. BERTHÉLEMY, disent qu'il y a eu confusion du législateur de 1790 et erreur du Code Civil². D'autres estiment qu'en 1790

¹ Certains auteurs ont voulu voir une situation juridique différente entre les lais et les relais de mer. Leur argument est tiré du texte de l'article 557 du Code Civil, qui déclare que le droit d'alluvion n'a pas lieu à l'égard des relais de la mer ; donc, par a contrario, disent-ils, les lais de mer doivent appartenir aux riverains ; et ils s'appuient sur l'opinion de POTHIER précitée. Mais la lecture des articles 538, 556 et 557 du Code ne laisse aucun doute sur la volonté des rédacteurs : il faut une disposition expresse pour que l'Etat se dessaisisse de son droit d'alluvion au profit du riverain, comme dans le cas du domaine fluvial ; et l'expression « ce droit n'a pas lieu à l'égard des relais de la mer », opposée à l'alluvion des fleuves et rivières, englobe tout autant les lais que les relais.

² BERTHÉLEMY, *Tr. Elém.*, édition 1930, p. 562.

et en 1804 domaine public et domaine de l'Etat étaient synonymes, et ils prennent ces textes comme preuve de l'absence à cette époque d'une pareille distinction. D'autres enfin démontrent qu'il n'y a qu'une interprétation différente des mots « lais et relais » : il s'agirait ici, non pas des terrains définitivement à sec, mais de ceux que la mer ne recouvre qu'à l'époque du flot de mars. L'article 538 du Code serait donc « en « parfaite concordance avec la définition en partie double des « bords et rivages dans l'Ordonnance de 1681 laquelle, après « avoir parlé des terrains que la mer couvre et découvre aux « nouvelles et pleines lunes, ajoute : et jusqu'où le flot de « mars se peut étendre sur les grèves¹ ». Cette interprétation serait corroborée par un texte presque contemporain du Code Civil : le décret du 11 janvier 1811, portant règlement de l'administration et de l'entretien des polders dans les départements néerlandais, donne en effet cette définition (article 1^{er}) : « Les « schoores ou terres en avant des polders qui sont couvertes « et découvertes par la marée, sont, comme lais et relais de « la mer, aux termes de l'article 538 du Code Civil, des dépendances du domaine public². »

Dans le même sens, un décret du 3 janvier 1809, après avoir rappelé le caractère de domaine public des lais et relais de la mer, ordonne de faire déterminer par des ingénieurs le point atteint par le flot de mars, pour statuer sur les prétentions contraires de l'Etat et de la commune de Pinche-Falise à la propriété de molières revendiquée par les Domaines à titre de lais de mer. L'article 2 de ce décret précise que « tous les terrains qui seront constatés provenir des lais et relais de la mer « seront déclarés domaniaux et régis et administrés comme tels. « Sont néanmoins exceptés de cette disposition les terrains « bâtis, défrichés ou enclos, et même ceux qui sont possédés « privativement par des particuliers, selon la définition de la « possession et de la prescription donnée par le Code Napoléon³. »

¹ Béquet, XI, n° 258.

² Cité par Béquet, *idem*.

³ Texte du décret ; Béquet, *idem*, note 1.

Enfin, dans un arrêt du 17 janvier 1859 — époque à laquelle la distinction entre domaine public et domaine de l'Etat était nettement établie, et les terrains abandonnés par la mer considérés comme susceptibles de propriété privée —, la Cour de Cassation déclare, dans un « attendu », que « le terrain réclamé « par Javal en qualité de propriétaire était à certaines époques « couvert par le flot de la mer, qu'il faisait partie des lais et « relais de la mer, qu'il était ainsi dépendant du domaine public « inaliénable et imprescriptible...¹ ».

PROUD'HON énonce la même opinion dans son *Traité du Domaine public* : les lais et relais sont, pour lui, les parties littorales de la terre ferme alternativement couvertes et délaissées par le flot. « Suivant la loi romaine, le littoral qui comprend « les lais et relais de la mer se compte à partir de l'endroit « où elle cesse de porter son flux dans les plus hautes marées, « et c'est cet espace alternativement couvert et découvert par « les eaux qui appartient au domaine public. L'Ordonnance de « la Marine s'exprime encore à cet égard avec plus de précision. » Elle porte que : « sera réputé bord et rivage de la mer, tout « ce qu'elle couvre et découvre pendant les nouvelles et pleines « lunes, et jusqu'où le grand flot de mars se peut étendre sur « les grèves. » Voilà, dit PROUD'HON, en quoi consistent les lais et relais, tandis que les terrains créés par le retrait de la mer ne restent pas dans le domaine public mais entrent dans le domaine de l'Etat ou domaine national². Ainsi, le Code n'aurait donc pas confondu les deux domaines, les mots lais et relais devant être pris dans le sens de partie de rivage alternativement couverte et découverte.

Une autre explication avait été trouvée par la Cour de Cassation dans un arrêt de rejet du 18 avril 1855 : la loi de 1790 et le Code Civil ne se seraient pas trompés en classant les lais et relais — terrains définitivement abandonnés par les flots — dans le domaine public ; mais la loi du 16 septembre 1807 les

¹ Cass. 17 janvier 1859. Texte : Béquet, *idem*, p. 140, note 1 sous le n^o 559.

² PROUD'HON, *Domaine Public*, t. III, n^o 704, 706 et 713.

aurait simplement déclarés, dans son article 41, susceptibles de concession, par suite d'aliénation, et les aurait fait rentrer dans le commerce à partir de cette date¹. En réalité, la loi de 1807 permet de concéder même le rivage de la mer (autorisation de concéder le droit d'endigage) sans pour cela faire sortir le rivage du domaine public, ni en faire cesser l'inaliénabilité.

Ainsi donc, que l'on considère les lais et relais comme englobés à tort dans le domaine public par la loi de 1790 et par l'article 538 du Code Civil, ou que l'on donne à ces mots une acception différente de celle donnée en tête de ce chapitre, il n'en résulte pas moins que leur situation juridique est indiscutablement définie et approuvée en fait par les auteurs et la jurisprudence : les lais et relais de la mer, terrains définitivement abandonnés par la mer, ne font pas partie du domaine public maritime, et toute discussion tendant à leur ôter le caractère de domaine privé de l'État n'est qu'une querelle de mots.

Cependant, M. BERTHÉLEMY a des doutes. Pour que les lais et relais aient officiellement ce caractère de domaine privé avec les conséquences qui s'y rattachent, ne faut-il pas que la délimitation du rivage, désormais fausse, ait été changée ? C'est la nouvelle délimitation, dit M. BERTHÉLEMY², qui distingue du domaine public les lais et relais ; jusqu'à cette séparation, il semble qu'ils demeurent confondus avec le rivage et participent à ses caractères. La Cour de Cassation avait admis cette manière de voir³, ce qui n'a rien d'étonnant puisqu'à cette époque elle avait une opinion différente de celle qu'elle a aujourd'hui sur les effets du décret de délimitation ; d'où le refus de reconnaître l'efficacité d'une prescription acquisitive des relais, prescription appuyée sur une possession antérieure à la délimitation nouvelle. Si le décret, continue M. BERTHÉLEMY, a pour effet

¹ Cass. 18 avril 1855, texte : Béquet, *idem*, p. 75, note 4.

² BERTHÉLEMY, *Tr. Elém.*, 1930, p. 562.

³ Cass. 7 novembre 1852, S. 52-1-789. — Cass. 21 juin 1859, S. 59-1-744.

de donner au rivage une limite administrative artificielle, cette limite ne peut être détruite que par un décret nouveau, de même qu'un plan d'alignement ne peut être détruit que par la confection d'un nouveau tracé. Mais si le décret n'a d'autre objet que de constater officiellement les limites naturelles de la rive, ce décret est infirmé le jour où les relais se sont formés. Et M. BERTHÉLEMY de conclure que puisque la Cour de Cassation est revenue de son erreur primitive sur les effets du décret, elle devrait admettre désormais que les lais et relais font partie du domaine privé dès qu'ils se forment et avant toute délimitation nouvelle. Ce ne serait que justice.

Les lais et les relais de la mer étant des biens du domaine privé de l'Etat, sont aliénables : ils peuvent être vendus aux enchères et les riverains n'ont aucun droit de préemption. Voilà qui est loin du régime des alluvions fluviales. Cette aliénation est réglementée par l'Ordonnance royale du 23 septembre 1825 et par l'Instruction réglementaire du 1^{er} avril 1879 qui la résume : la vente aux enchères est la règle, et la concession directe — bien que plus courante, parce que plus rationnelle — doit être considérée comme une procédure exceptionnelle ¹.

2) ROCHERS, FALAISES ET DIGUES NATURELLES, DUNES.

Rochers.

Les *rochers*, alternativement couverts et découverts par la mer, font incontestablement partie du rivage — au titre de la définition de l'Ordonnance de la Marine — et font par conséquent partie du domaine public ².

¹ Une décision du ministère de la Marine du 4 décembre 1841 avait arrêté que les lais et relais de la mer seraient exclusivement vendus aux enchères : voir note 9 « concessions d'endigage et de créments futurs ». Les relais peuvent être obtenus artificiellement par « endigage », et leur mode de concession est identique. Voir ce chapitre.

² TOULLIER, édit. Duvergier, 2^e vol., 1^{re} partie, n^o 479.

Voir *infra*, « Herbes marines », note 7.

Digues naturelles, Falaises.

Les *digues naturelles de sable ou de galets* sont rivages de la mer pour la partie tournée vers la mer, et seulement pour les surfaces recouvertes par les eaux salées selon les règles du rivage proprement dit ¹. Il en est de même pour les *falaises* : le domaine public maritime n'en comprend que le pied faisant face à la mer avec laquelle il se trouve en contact, et jusqu'au niveau atteint par le grand flot de mars ².

Dunes.

Mais doit-on reconnaître le même caractère aux *dunes* ? Longtemps les auteurs ont été divisés sur cette question. PROUD'HON considère à tort les dunes comme lais et relais de la mer, opinion suivie par la Cour de Bordeaux dans ses arrêts du 9 février 1846, 31 août 1848, et 3 août 1864, mais abandonnée depuis ³.

D'autres auteurs définissent les dunes « portions du rivage « de la mer ». Ceci ne peut être vrai que pour les dunes baignées par le flot, et non pour les autres, comme l'a bien distingué GAUDRY (*Traité du domaine*, t. I, n° 101 et suiv.). Ces dernières sont donc hors du domaine public maritime ; mais quelle va être leur situation juridique ?

Totalement différentes des lais et relais de la mer, on a pensé — et M. BOUNICEAU-GESMON plus particulièrement — que de telles dunes étaient des biens vacants et sans maître ⁴. La Cour de Bordeaux ne partagea pas une telle opinion, attendu qu'on ne pouvait qualifier bien vacants et sans maître des

¹ Les ouvrages de protection contre l'action de la mer que les particuliers peuvent être amenés à construire à la limite de leurs propriétés, ont la même nature juridique que ces propriétés (sauf servitudes d'utilité publique, résultant, de par la loi ou les titres, du voisinage de la mer). Et cette propriété privée est entière, malgré le fait qu'une partie de l'ouvrage est soumis au jeu régulier des marées. Il y a là une exception intéressante au principe de constitution du rivage de la mer par le recouvrement alternatif des eaux.

² BECHMANN, *Annales des Ponts et Chaussées*, 1882, I, 372.

³ Arrêts de la Cour de Bordeaux, des 9 février 1846 et 3 août 1864 dans : BOUNICEAU-GESMON, *Dunes de Gascogne* (*Rev. Pratique*, 1870, t. XXIX, p. 121).

PROUD'HON, *Traité du Dom. Pub.*, t. III, n° 721.

⁴ *Idem*, p. 216.

dunes dont la propriété avait, depuis plus d'un siècle, fait l'objet de nombreux contrats et procès.

Elle estima au contraire que les dunes sont des terres vaines et vagues, attribuées par les lois du 28 août 1792 et 10 juin 1793 aux communes qui, dans le délai de cinq ans, ont formé une demande en revendication ou justifié d'une possession effective ¹.

La question a été spécialement discutée au sujet des dunes du Golfe de Gascogne qui s'étendent de la Gironde à l'Adour. On a prétendu qu'elles formaient une chaîne indivisible ne pouvant être comprise dans le territoire d'une commune, et, par conséquent, seraient réservées à l'Etat qui a, conformément à l'article 11 de la loi du 28 août 1793, la « propriété des terres vaines et vagues non circonscrites dans le territoire particulier d'une commune ». Cet article ne saurait être invoqué ici, les dunes et landes de Gascogne pouvant être la propriété distincte de l'Etat (domaine privé), des communes ou des particuliers, comme il ressort de nombreuses décisions judiciaires ² ainsi que du décret du 14 décembre 1810 relatif à leur mise en valeur et de celui du 16 décembre 1811 visant les dunes des côtes de la Mer du Nord ³. De plus, ces dunes loin de former une chaîne continue et indivisible, sont séparées par des sortes de défilés sur lesquels des droits privés ont valablement pu s'établir.

La mobilité étant l'élément essentiel des dunes ⁴, on doit

¹ Cour de Bordeaux, 25 juillet 1870 ; *ibid*, 6 mars 1872. « Attendus » cités au Béquet, XI, p. 72, note 4. — et (D. 72-2-102, et D. 74-1-369.)

² *Idem*, n° 254. — Bordeaux, 6 mars 1872, Commune de Porge (S. 72-2-78).

³ Décret du 14 décembre 1810 (Dalloz, 1847-3-198). 16 décembre 1811 : Décret impérial contenant règlement de police des polders dans les départements de l'Escaut, des Bouches-de-l'Escaut, de la Lys, des Deux-Nèthes, des Bouches-du-Rhin et de la Roer.

⁴ Les dunes sont des formes littorales dues à l'action des vents qui transportent le sable en faisant « fumer » les plages qui sont à sec. Le sable ainsi transporté s'amoncelle et forme les dunes qui peuvent atteindre jusqu'à une cinquantaine de mètres de hauteur. (Celle de Lascours, près de l'étang de Cazau, sur les côtes de Gascogne, a 89 mètres de haut.) Les dunes se déplacent sous l'action du vent : celles de Gascogne avançaient de 20 à 25 mètres par an et ont ensablé d'importantes bourgades. Pour arrêter cette marche, on empêche le sable d'être soulevé par le

considérer, avec GAUDRY (déjà cité) que celles qui se forment sur les terrains que les flots couvraient (domaine public) constituent des relais de mer (domaine privé de l'Etat), et que celles qui se forment sur les propriétés riveraines appartiennent au propriétaire de ces terrains.

Les dunes ne font donc partie du domaine public maritime que pour celles battues par les flots et à concurrence seulement de la partie recouverte par la mer¹.

3) ÉTANGS SALÉS.

Les étangs salés sont ceux qui communiquent d'une manière permanente avec la mer par une issue plus ou moins étroite, « et qui en sont une partie intégrante, formée des mêmes eaux,

vent au moyen de plantations qui « fixent la dune ». C'est l'ingénieur Brémontier qui, en 1786, commença avec succès la fixation des dunes de Gascogne.

C'est le service des Ponts et Chaussées qui est chargé de prendre toutes mesures utiles à cette fixation, aux termes du décret du 14 décembre 1810, qui prescrit aussi d'opérer d'office pour les dunes des propriétés privées lorsque leurs propriétaires ne peuvent ou ne veulent réaliser les prescriptions administratives. Dans ce cas, l'Etat n'est pas assujéti à indemniser le propriétaire : il conserve au contraire l'administration et la jouissance jusqu'à complet recouvrement des frais, puis rend les dunes à leurs propriétaires, à charge pour eux d'entretenir convenablement les plantations. Est interdite toute coupe de plantes aréneuses conservatrices des dunes (oyats ou juncs maritimes, roseaux des sables, épines maritimes, pins, sapins, mélèzes, etc.) sauf autorisation spéciale préalablement demandée par le propriétaire de dunes à l'administration. L'Ordonnance du 5 février 1817 régleme la fixation et l'ensemencement des dunes de Gascogne, et l'Ordonnance du 15 juillet 1818 celles du Pas-de-Calais. Le décret du 29 avril 1862, généralisant une Ordonnance du 31 janvier 1839, substitue l'administration forestière à celle des Ponts et Chaussées pour le reboisement et plantations des dunes.

Pour toutes ces questions, qui intéressent le domaine privé de l'Etat ou les particuliers et non le domaine public, voir : *Dalloz*, RÉP. SUPP., t. VI, 1890, v^o *Dunes*.

¹ « Lorsque l'administration détruit (« dérase ») les dunes, dont le pied forme la ligne de délimitation, pour fournir les terres nécessaires à la construction d'une route longeant la mer, et dont l'infrastructure arrête le plus grand flot d'hiver (en Méditerranée), on peut assimiler cette infrastructure à une dune continue se substituant aux premières dunes du littoral, et l'arête supérieure du talus est prise comme limite du rivage de la mer. C'est la manière de voir adoptée dans une transaction de décembre 1924 entre l'Etat et la Compagnie des Salins du Midi, lors de la construction de la « route de la mer », d'Agde à Cette (ou Sète), c'est-à-dire le chemin de G. C. n^o 38.

peuplée des mêmes poissons, et soumise par conséquent aux mêmes mesures de police », dit la Cour de Cassation (Cass., 24 mars 1842, S. 42.1.887 ; 12 juillet 1862, S. 63.1.168 ; 27 juin 1884, S. 86.3.21). Mais la communication existant entre l'étang et la mer n'est pas une caractéristique de la domanialité publique des étangs salés. Nombreux, en effet, sont les étangs salés appartenant à des particuliers (titres antérieurs à 1544, ventes domaniales, etc.). Aussi ne trouve-t-on comme faisant partie du domaine public, parmi les nombreux étangs salés existant, que ceux de *Salces*, *Leucate*, *Lapalme*, *Bages*, *Sigean*, *Gruissan*, *Grazels*, *Thau*, *Ingril*, *Pérols*, *Mauguio* (C. E. 29 juillet 1898), *Gloria*, *Caronte* et *Berre*.

Leur délimitation s'effectue dans les mêmes formes que pour les rivages de la mer (tenir compte des circonstances météorologiques exceptionnelles, etc. ; ne pas tenir compte des pluies torrentielles. C. E. 29 juillet 1898, etc.).

Les étangs salés domaniaux sont inaliénables. Ils peuvent toutefois faire l'objet de concession d'endiguage dans les formes habituelles. Leur régime est exactement le même que celui du domaine public maritime puisqu'ils en font partie. Les herbes et fruits de ces étangs et de leurs rivages peuvent être concédés, soit par concession, soit en vertu d'une tolérance administrative. Tant que cette tolérance dure, les tiers ne peuvent la troubler sous peine de se voir intenter une action par les intéressés. (Cass., 22 nov. 1864.) La pêche doit y être pratiquée par des inscrits maritimes. Les canaux qui donnent accès à ces étangs font aussi partie du domaine public ; mais les ouvrages qui seraient exécutés pour effectuer le dessèchement d'un étang ne feraient pas partie du domaine public (dessèchement d'un marais, C. E. 6 avril 1889, S. 91.3.49) ¹.

¹ Voir AUCOC, *Les étangs salés des bords de la Méditerranée et leur condition légale*, Paris, 1882.

Tous les étangs salés, autres que ceux mentionnés ici, sont domaine privé. Ils donnent lieu à des procès nombreux et embrouillés, du fait d'une réglementation confuse et compliquée, notamment en ce qui concerne la pêche dans leurs eaux.

Pour ces étangs privés, c'est l'autorité judiciaire qui est compétente pour délimiter, mais la police administrative s'exerce même sur ces étangs (question « primordiale » du poisson et des Inscrits maritimes...). Mais tout ceci intéresse le droit privé et non le droit public.

4) HAVRES ET RADES, PORTS, PHARES, SÉMAPHORES, ET BALISES.

Havres et rades.

On entend par *rades*, au sens général, les mouillages, c'est-à-dire les parties de la mer où les navires peuvent mouiller et stationner en sécurité relative, par suite du voisinage des côtes, de l'absence de récifs et de courants, et de la profondeur des eaux. Ces mouillages, au large du Havre ou des Salins d'Hyères, sont donc de véritables portions de mer, comme les baies et les golfes, et sont par conséquent en dehors du domaine public maritime¹.

Les *rades* au sens strict sont, au contraire, des parties de mer protégées contre les lames du large soit naturellement, par des avancées de côtes formant promontoires, soit artificiellement, par des digues, môles, brise-lames. Elles forment alors un véritable prolongement des ports et font incontestablement partie du domaine public maritime. C'est dans ce sens qu'il faut comprendre le mot « rade » de l'article 358 du Code Civil. Telles sont les rades de Toulon, Cherbourg, Lorient jusqu'à Port-Louis, Brest jusqu'au goulet, etc.².

Comme les mouillages, les *baies* pénétrant plus ou moins profondément dans l'intérieur des terres ne font pas partie, on vient de le voir, du domaine public maritime³, à moins cependant que leur configuration, plus particulièrement la faible largeur de leur ouverture, permette de les considérer comme des havres.

Les *havres*, ou *criques*, sont de véritables enfoncements étroits,

¹ On les appelle aussi « rades foraines ».

Il est souvent difficile de préciser le point où commence le port et où cesse la rade. (PLOCQUE, *De la mer*, p. 400. — PICARD, V, 206.)

Le Conseil d'Etat estime que la limite respective doit être fixée à l'endroit où débouche le chenal (arrêt du 18 avril 1860, Lebon, p. 331).

² Béquet, *v^o Domaine*, n^o 262.

³ Voir 2^e partie, « Baies ».

et relativement profonds, de la mer dans l'intérieur des terres. Ils constituent des ports naturels dont les rives jouent le rôle de quais. Ils font partie du domaine public maritime naturel.

Ports.

On ne doit pas confondre les rades et les havres avec les ports, qui appartiennent à la fois au domaine public maritime artificiel par les ouvrages attenants à la terre construits de main d'homme, et au domaine public maritime naturel par la partie de mer englobée par ces divers travaux. La domanialité publique des ports est consacrée par l'article 538 du Code Civil, et confirmée par la loi du 12 juin 1920 sur les ports autonomes (art. 1^{er}, § 3) : « Le port et ses dépendances continuent à faire « partie du domaine public » ¹.

Il ne s'agit pas ici, bien entendu, des ports situés en rivière recevant les navires de mer, mais des ports de mer, c'est-à-dire ceux qui sont situés sur la côte, qui enferment en leurs quais une partie de mer, ceux que les Romains définissaient « *conclusus locus, qua importantur merces et inde exportantur* » (Fr. 59, ULPIANUS, L. LXVIII, *ad Edictum*).

On divise les *ports de mer* en ports de guerre et ports de commerce. Cette distinction est faite uniquement au point de vue de leur utilisation, de leur entretien, de leur surveillance et de leur police, et n'a aucun effet sur leur domanialité publique qui est la même pour les deux catégories (sauf le caractère « militaire »).

Les *ports de guerre*, ou militaires, sont affectés au stationnement des bâtiments de la Marine nationale, aux services de cette Marine, et à la défense du littoral. Ce sont des conditions d'ordre stratégique et géographique qui ont déterminé leur emplacement. Anciennement au nombre de cinq, ils sont en

¹ Sous l'ancien régime, il y avait les « ports royaux » et les « ports non-royaux », ces derniers — rares — appartenant au seigneur du lieu. Il y avait, en 1766, celui d'Esnandes (au seigneur du même nom, par arrêt du Conseil du 8 août 1730), celui de Châtel-Aillon (détruit), et celui de Queue-de-vache ou Marsilly (comblé à la même date). — Voir VALIN, *Nouveau Commentaire de l'Ordonnance de 1681*,

même temps chefs-lieux des arrondissements maritimes¹. Le port de Cherbourg est constitué par une digue de près de quatre kilomètres abritant une vaste rade, et par d'importants bassins. Celui de Brest est situé dans une baie formée par l'Océan Atlantique et terminée du côté du large par un étroit goulet. Ceux de Lorient et de Rochefort sont situés dans la partie maritime de deux fleuves, le Blavet et la Charente. Enfin, le port de Toulon est formé par une baie de la Méditerranée protégée par des jetées. Depuis le décret du 22 avril 1927, les ports de Lorient et de Rochefort ne sont plus ports de guerre.

Indépendamment des ouvrages maritimes ordinaires, les ports de guerre comportent des travaux d'ordre purement militaire : forts, redoutes, casernes, arsenaux, etc. Bien que confiés à la Marine et administrés par elle comme les nombreuses batteries de côte disséminées tout le long du littoral français, ces ouvrages doivent être rangés plus spécialement dans le domaine public militaire pour en suivre les règles au point de vue domanialité.

Les *ports de commerce* se divisent en trois catégories : ports de grande navigation, de cabotage, de pêche, ou encore en ports de première catégorie (cinq : Dunkerque, Le Havre, Saint-Nazaire, Bordeaux, Marseille) et en ports secondaires (Bayonne, La Pallice, Sète, Caen, Boulogne, Calais, Dieppe, etc.). Mais ces distinctions n'ont d'intérêt qu'au point de vue économique : en ce qui concerne la domanialité publique, le régime est identique pour tous (du moins pour tous ceux qui sont placés dans les limites du domaine public maritime : Bordeaux, par exemple, bien que « port de mer », en est exclu et relève du domaine fluvial).

Les ports de commerce, placés primitivement sous la surveillance du ministre de la Marine par un arrêté du 8 mars 1800, sont rentrés, par arrêté du 11 juin 1802, dans les attributions du département de l'Intérieur duquel relevait alors l'administration des Ponts et Chaussées. Ils ont été rattachés, depuis, aux ministères des Travaux Publics et de la Marine Marchande lors de la création de ces derniers.

¹ Depuis 1927 : « Régions » Maritimes.

Une loi du 5 janvier 1912, sur l'autonomie des ports (avec règlement de 1916), jugée trop compliquée, a été remplacée par la loi du 12 juin 1920 et par un règlement du 23 septembre 1921. Depuis cette date, tout port de commerce peut devenir un établissement public investi de la personnalité civile, par décret pris en Conseil d'Etat. Un conseil d'administration est à la tête du port, avec, comme agent d'exécution, le directeur du port, qui est en même temps un agent du pouvoir central. Il est nommé par décret sur la proposition des ministres intéressés (selon la composition du « ministère », il peut y avoir, pour cette seule nomination, la signature de cinq à sept ministres...). Le directeur du port exerce son autorité sur toutes les administrations publiques du port, et assure l'unité de direction nécessaire : travaux publics, chemins de fer, navigation, phares et balises, douanes, pilotage, police sanitaire maritime, police générale du port, etc. L'organisation des ports autonomes est fixée par le décret conférant cette autonomie (Le Havre et Bordeaux : décret du 13 novembre 1924, publié le 11 décembre), et celle des ports non autonomes est déterminée par un règlement d'administration publique d'avril 1924. Les ports autonomes ont comme ressources : les droits de tonnage, les centimes additionnels régulièrement autorisés, les droits d'outillage, etc. L'administration des autres ports est faite directement par l'Etat qui prend à sa charge toutes les dépenses d'entretien ou d'amélioration des ouvrages, chenaux et bassins. Dans certains cas, l'Etat demande aux intéressés (villes ou Chambres de Commerce) leur concours pour l'exécution des travaux commandés plus spécialement par les besoins locaux. Mais quelles que soient l'importance et la provenance des fonds consacrés à leur établissement, les ports de mer ne cessent pas de faire partie — pour ceux qui y sont situés — du domaine public maritime, et les taxes instituées au profit des villes ou des Chambres de Commerce n'impliquent aucun abandon des droits de l'Etat : elles ne sont que des sortes d'impôts dont la perception leur a été déléguée par l'Etat pour leur permettre de recouvrer les sommes fournies à titre d'avances ou de concours. Il en est de même, à plus forte raison, des rétributions

perçues par les concessionnaires des divers engins et appareils constituant l'outillage des ports, tels que hangars, grues, ponts-bascules, formes de radoub, etc.¹.

On doit considérer comme partie intégrante des ports : les quais et leurs terre-pleins, les bassins et leurs écluses, les cales et formes de radoub, les chantiers de construction, les jetées et les môles, brise-lames et digues, et tous les ouvrages quelconques assurant la sécurité ou les opérations commerciales des navires². Mais le Conseil d'Etat ne semble pas étendre cette assimilation, du moins au point de vue de l'application des dispositions répressives, aux bateaux du service des Ponts et Chaussées, pontons, bateaux-pompes ou dragueurs, etc. Dans un arrêt du 7 mai 1880 (Lebon, Chr., p. 448), il déclare que les bateaux dragueurs et pompeurs ne sauraient être considérés comme faisant partie des ouvrages des ports, et le fait de leur causer des avaries ne constitue pas une contravention de grande voirie. Mais il estime dans un arrêt antérieur, l'arrêt Mazeline du 2 août 1860 (D. 61-3-58), que le canal creusé pour amener dans un port les eaux d'une rivière ou pour empêcher par leur action l'amoncellement des sables, est une dépendance du port.

Les quais servent au débarquement et à l'embarquement. Ils forment des murs verticaux en maçonnerie plongeant dans

¹ Béquet, XI, n° 273-275.

Il peut être intéressant de rapprocher le texte de l'Ordonnance de la Marine, L. IV, t. I, art. 19, 20 et 21 : « Défendons, à peine de concussion, « de lever aucuns droits de coutume, quaiage, balisage, lestage, délestage « et ancrage, qu'ils ne soient inscrits dans une pancarte approuvée par les « officiers de l'amirauté et affichée dans l'endroit le plus apparent du « port. »

« Les pieux, boucles et anneaux destinés pour l'amarrage des vais- « seaux, et les quais construits pour la charge et décharge des mar- « chandises, seront entretenus des deniers communs des villes ; et les « maires et échevins obligés d'y tenir la main, à peine d'en répondre « en leur nom. »

« Seront néanmoins tenus des réparations et entretien des quais, « bouclès et anneaux, ceux qui jouissent des droits de coutume ou « quaiage sur les ports et havres, à peine de privation de leurs droits, « qui seront appliqués au rétablissement des ruines qui s'y trouveront », etc

² Béquet, XI, n° 276.

la mer dont le fond a été généralement dragué pour en augmenter la profondeur et permettre aux navires d'accoster. Les quais établis sur pilotis s'appellent appontements ¹.

Les jetées sont des ouvrages en maçonnerie qui prolongent les quais d'un port et s'avancent en mer soit pour augmenter son étendue, soit pour le protéger de l'agitation du large. Elles fixent en même temps le chenal à l'entrée du port. Le môle est une jetée dont le musoir (l'extrémité) est renforcé et élargi pour mieux résister aux chocs des vagues. Les jetées établies en pleine mer, sans communication avec la terre, s'appellent digues. Les brise-lames sont des travaux de moindre importance et concourent avec les digues et les jetées à la protection du port.

Les bassins à flot sont ceux munis d'écluses qui permettent de conserver, dans les ports à marée, les navires en flottaison lors de la marée basse. Les formes de radoub, appelées aussi ormes sèches, sont des bassins permettant de mettre au sec et de réparer les navires. Dans les ports à marée, on utilise, pour réparer les petits navires dans l'intervalle d'une marée, les grils de carénage.

Il est important de noter que tous ces ouvrages de quais, digues, jetées, môles, font partie du domaine public maritime par leur destination propre et non au titre de « rivage de la mer », et, par conséquent, non pas seulement jusqu'à la hauteur où ils sont battus par la mer, mais pour l'ensemble de l'ouvrage.

La domanialité d'un bassin nouvellement construit existe avant que la décision ministérielle le déclare officiellement ouvert à la navigation. Cela va de soi.

Mais la question de domanialité public maritime des quais a été controversée. Les quais des ports de mer ont souvent le double caractère de dépendances du port et de voies de circulation, formant rue aux maisons qui les bordent. Aussi un décret du 5 janvier 1853 a-t-il décidé que les dépenses d'en-

¹ Dans les ports importants, ils sont munis de voies ferrées (voir, *infra*, « voies ferrées des quais ») permettant la circulation des wagons pour le transport des marchandises, de grues pour les diverses manutentions, etc. On donne le nom de cales aux quais en pente douce.

tretien incomberaient en partie à l'Etat, en partie au département ou à la commune selon que ces quais seront assimilés aux routes nationales, départementales ou aux rues de villes. La servitude d'alignement leur est applicable : pour construire ou pour réparer le long du quai, le riverain doit demander une autorisation ¹ à l'Administration qui peut en profiter pour l'obliger à reculer. Pour les terrains non bâtis, l'effet attributif des plans généraux d'alignement est le même que pour les routes, mais à condition, toutefois, que l'alignement ait fait l'objet d'un plan général d'îment approuvé par l'autorité supérieure : le préfet ne pourrait pas donner un alignement individuel qui ne serait pas conforme aux limites actuelles du domaine public, même en se basant sur un projet de plan général en cours ².

L'alignement ne s'appliquant qu'aux dépendances des ports comprises dans la grande voirie, les terrains retranchés par alignement du quai du port ne sortent pas, par ce seul fait, du domaine public mais seulement du régime de grande voirie ; ils peuvent continuer à faire partie du port, bien que retranchés des quais. Dans ce cas, les limites respectives sont fixées par voie de délimitation administrative ³. Cette limite administrative n'est pas opposable aux propriétaires, en ce sens du moins qu'elle ne peut résoudre leurs droits.

La *délimitation des ports maritimes* n'étant réglementée par aucun texte, et le décret-loi du 21 février 1852 (impliquant l'intervention du Président de la République) ne visant que le littoral, c'est le préfet qui exerce les pouvoirs généraux de police et de délimitation qui découlent du texte de la loi du 22 décembre 1789 et de la Constitution de l'an VIII ⁴. Les arrêtés qu'il prend à cet effet rentrent parmi les déclarations

¹ C. E. 9 juin 1849 (Lebon, p. 337).

² C. E. (Saumartin-Saint-Tropez) 10 février 1865. Béquet, XI, p. 202.

³ BÉQUET, n° 857.

⁴ PLOCQUE, *De la mer*, p. 348. — FOURNIER, III, p. 25.

de domanialité de la nature de celles qu'il prend pour le rivage de la mer, conformément au décret du 21 février 1852 ¹.

Le préfet peut donc procéder à la reconnaissance de l'étendue et des limites du port et de ses dépendances, mais il lui est interdit d'y comprendre des terrains qui n'en faisaient pas partie antérieurement, sauf à accomplir les formalités nécessaires d'expropriation pour cause d'utilité publique vis-à-vis des terrains de propriété privée utiles aux travaux ou à l'agrandissement du port. Telle est la règle imposée par le Conseil d'Etat qui décide, dans le même arrêt, que le préfet ne peut pas comprendre dans les limites du port « des terrains en nature « de prairie, qui, bien que contigus au bassin de retenue des « chasses et recouverts par la laisse des hautes mers de vive « eau d'équinoxe, n'en ont jamais fait partie ² ».

Ainsi, la présence des eaux de mer, même dans les conditions de périodicité suffisante pour constituer le rivage de la mer d'après l'Ordonnance de 1681, ne suffit pas pour donner à un terrain le caractère de dépendance du port. Cette décision du Conseil d'Etat est particulièrement remarquable en ce qu'elle écarte, pour le domaine public artificiel, l'application des règles relatives au rivage de la mer.

Cette opinion, ajoutée à l'utilisation de l'alignement et de la non-intervention du Chef de l'Etat pour la délimitation, tend bien à démontrer que les ports formeraient une catégorie à part du domaine public maritime, une catégorie spéciale dont les règles seraient empruntées à celles du domaine public ordinaire. Ils ne feraient même pas partie du domaine public maritime si l'on s'en rapporte à la circulaire du ministère de la Marine du 22 janvier 1891 : « Le domaine public maritime n'est pas toute partie du domaine public, qui, par son voisinage « ou sa destination, peut présenter un caractère plus ou moins « maritime. C'est un domaine défini d'une manière précise par « la loi et la jurisprudence, et qui se compose exclusivement

¹ DALLOZ, *Organ. Marit.*, n° 747.

² C. E. 3 décembre 1863, rapporté au Béquet, XI, p. 222, note 3.

de la mer et des espaces qu'elle baigne. Les mots « domaine public maritime » forment ainsi une expression juridique certaine, dont on n'a pas plus le droit d'étendre que de restreindre la portée. Le sens en a été consacré par l'article 2 du décret-loi du 21 février 1852, par le rapport qui précède cet acte et qui se réfère à l'article 1^{er} du titre VII du livre IV de l'Ordonnance de la Marine de 1681, et enfin par les divers arrêts du Conseil d'Etat rendus, depuis quarante ans, sur des affaires de domanialité maritime. La Circulaire du 1^{er} mai 1885 portant instruction sur la délimitation dans les ports de commerce ne pouvait pas contrevenir à cette définition fondamentale, et, en effet, elle n'a point parlé du domaine public dans les ports, mais du rivage, c'est-à-dire des espaces non couverts d'ouvrages d'art qui, dans certains ports, sont alternativement baignés et abandonnés par les eaux de la mer. La partie du rapport du 21 février 1852 relative à la délimitation des ports de commerce (§ 7), n'a pas d'autre signification, puisqu'elle ne fait mention que du domaine public maritime, explicitement défini dans un paragraphe précédent. La circulaire du 5 décembre 1886, en déléguant aux préfets maritimes le pouvoir d'adhérer aux demandes d'occupation sur le rivage de la mer, dans les ports, havres, rades, et sur toutes autres dépendances du domaine public maritime, n'a pu viser et n'avait le droit de viser que celles de ces dépendances qui font partie des eaux de la mer, du fond de la mer, ou du rivage de la mer... Par conséquent, les quais des ports de commerce, encore bien qu'ils rentrent dans le domaine public cité à l'article 538 du Code Civil, ne font point partie du domaine public maritime, et échappent ainsi comme tous les emplacements (sauf les lais et relais) soustraits au flot, à l'action spéciale que le décret-loi du 21 février 1852 a conférée au département de la Marine en ce qui concerne ce dernier domaine¹. »

Au lieu d'exclure du domaine maritime les quais des ports,

¹ Circ. min. Mar. 22 janvier 1891, rapportée au Béquet, XI, p. 203.

et de donner à cette expression « domaine public maritime » une signification trop restreinte, basée sur une fausse interprétation des textes — qui l'identifie uniquement au rivage de la mer « portion recouverte par le plus grand flot » —, il serait plus juste de dire que les quais des ports font partie de ce domaine public maritime mais, de par leur nature, suivent des règles spéciales : leur destination permettant de les assimiler aux voies de communication, et ce caractère l'emportant sur le fait d'être baignés par les marées, ils sont tout naturellement soumis aux règles des parties du domaine public auxquelles ils sont assimilés.

D'ailleurs le Conseil d'Etat a décidé (arrêt du 24 avril 1837, S. 37-2-416) que les quais faisaient partie du domaine maritime, qu'ils soient voies de communications nationale, départementale ou communale, ou qu'ils servent uniquement au port. Et dans un arrêt du 24 février 1893, il a assimilé aux quais les trottoirs des rues lorsqu'ils forment en même temps quais des ports.

Le département de la Marine n'a donc point à intervenir dans la délimitation des ports, sauf pour les ports de guerre. Sa compétence est limitée au rivage de la mer « espaces non « protégés par des ouvrages d'art, qui, dans certains ports, « sont alternativement baignés et abandonnés par le flot ».

Quant à la *délimitation des eaux du port*, elle est fixée par la ligne séparative du fleuve et de la mer (voir délimitation transversale) pour les ports situés à l'embouchure d'un fleuve dans la mer¹, ou par un arrêté préfectoral pour les ports qui ne communiquent avec la mer que par un chenal creusé de main d'homme. Et cette dernière solution est aussi applicable pour les ports qui, bien que dits maritimes, ne font pas partie du domaine public maritime, étant situés sur des fleuves et rivières navigables en aval de la limite de l'Inscription Maritime. C'est ainsi que les limites des ports de Rouen, Nantes,

¹ D. 21 février 1852. — FOURNIER, *Adm. de la Marine*, III, p. 25.

Bordeaux et Bayonne ont été tracées par arrêtés préfectoraux.

Du côté de la mer, la délimitation est beaucoup plus difficile, ainsi qu'on l'a déjà vu ; mais son moindre intérêt en excuse l'imprécision.

Phares, Sémaphores et Balises.

Ils font aussi partie du domaine public maritime artificiel. Il serait faux d'opposer à cette affirmation l'arrêt du Conseil d'Etat du 23 février 1883, qui ne fait qu'annuler un procès-verbal de grande voirie dressé au capitaine d'un navire qui avait endommagé une balise, en constatant simplement l'absence de dommage imputable au capitaine poursuivi, et qui n'incrimine nullement l'arrêt du Conseil du 24 juin 1777 dont les termes fort clairs font rentrer les bouées et balises dans les « ouvrages royaux », c'est-à-dire dans le domaine public¹. D'ailleurs, il convient de faire une distinction entre les phares et balises : les contraventions contre les phares sont seules de grande voirie².

¹ Le balisage comprend l'ensemble de tous les signaux fixes ou flottants destinés à indiquer les chenaux de navigation ou les dangers. Ils comprennent les bouées, les balises, les tours-balises, les musoirs de jetées, etc. Ils sont caractérisés et différenciés par leur mode de coloration (et par la forme du voyant qui les surmonte souvent), selon un règlement de balisage des côtes de France adopté le 1^{er} septembre 1890.

Les amers, les bouées d'appareillage, les bouées de mouillage ne font pas partie du balisage.

Les phares et les balises font bien partie du domaine public maritime : arr. du Conseil du 24 juin 1777 pour les balises en rivière, et décret du 10 avril 1812 pour les travaux à la mer ; C. E. 29 juin 1883 pour ponton de feu flottant.

C'est à l'Etat qu'incombe la charge d'éclairer et de baliser les côtes et les ports.

² Art. 10 de la loi du 27 mars 1882 ; C. E. 31 mai 1913.

5) BACS ET PONTS.

Il faut exclure des dépendances du domaine public maritime, bien qu'ils y soient situés, les bacs et passages d'eau destinés à un usage public et établis à l'embouchure des fleuves et rivières, ainsi que les ponts qui s'y trouvent.

La jurisprudence en a décidé ainsi, pour les bacs, en matière répressive : « Ils ne peuvent être considérés comme partie « intégrante des routes qu'ils relient, et, ainsi, les dommages « qui peuvent leur être causés ne constituent pas une contra- « vention de grande voirie. » (C. E., 15 mai 1874.) Les bacs sont établis par un décret qui fixe le taux et les conditions d'exploitation, et la concession en est faite par adjudication ¹. La concession d'un bac ne se rattache au domaine public qu'en raison du caractère du cours d'eau qu'il traverse : le bac lui-même n'est qu'une propriété privée et c'est l'exploitation qui est service public.

Quant aux ponts et à leurs dépendances (piles, culées, rampes d'accès), ils font partie, non de la rivière traversée, mais de la route qu'ils supportent et prolongent ².

6) JETÉES-PROMENADE, CASINOS, ÉTABLISSEMENTS DE BAINS, RESTAURANTS.

Jetées-Promenade.

Il arrive que l'on rencontre parfois sur le bord de la mer des jetées-promenade construites par des particuliers dans un but commercial : le public y est admis moyennant le paiement d'un droit d'entrée. L'Etat peut autoriser, en effet, un parti-

¹ Voir notamment FUZIER-HERMANN, t. VII, v^o Bac., etc.

² Ce sujet est en dehors de cette étude.

culier ou une société à établir un ouvrage de cette nature en le lui concédant par un décret après l'enquête indispensable. La jetée-promenade fait partie du domaine public maritime artificiel, quand elle revient à l'Etat en fin de concession ; dans le cas contraire, elle reste du domaine privé et le concessionnaire est tenu de la faire disparaître et de remettre les lieux en état lorsque la concession se termine.

CASINOS, ÉTABLISSEMENTS DE BAINS, RESTAURANTS.

Les établissements construits sur le rivage ou sur pilotis au-dessus des flots, tels que établissements de bains, restaurants, casinos (généralement construits en planches), ne font pas partie du domaine public maritime. Ils sont simplement concédés par l'Etat à des particuliers. (Voir chapitre 4.)

CHAPITRE IV

DROITS EXERCÉS SUR LE DOMAINE PUBLIC MARITIME

1) DROITS DES PARTICULIERS.

Le domaine public l'est en ce sens seulement qu'il sert à tous, et non point que tous peuvent s'en servir. L'usage commun n'est pas une condition essentielle de la domanialité.

Cet usage commun varie nécessairement selon la partie ou la dépendance envisagée du domaine public maritime. C'est sa destination, son affectation qui dicte l'étendue des droits accordés ou non aux particuliers. Tout usage individuel est de droit, lorsqu'il rentre dans cette destination. Il est au contraire interdit lorsqu'il va à l'encontre de cette destination. Il est simplement toléré lorsque, tout en ne lui étant pas contraire, il ne lui est pas conforme.

Tous les individus peuvent exiger qu'on les laisse se servir des choses publiques selon leur destination quand cet usage est de droit, et les agents administratifs doivent faciliter cet usage¹, sauf à percevoir des taxes mais seulement lorsque cette perception est légalement autorisée.

¹ Cet usage peut être momentanément et nécessairement gêné par certains travaux ; plus généralement, il est simplement limité ou réglementé afin que tout le monde puisse se servir du domaine public ; cela ne tend pas à gêner mais à faciliter l'usage à tous. Au contraire, lorsque l'action des agents, au lieu de le faciliter, tend manifestement à le gêner,

Parmi ces droits, les uns sont communs à tous, non à titre de propriété, d'usufruit ou de servitude (ce qui serait incompatible avec la notion de domanialité), mais à titre d'habitants, *jure civitatis* et non *jure servitutis*. Les autres sont plus spécialement réservés aux riverains. D'autres enfin ne peuvent être accordés que par des concessions individuelles de l'Administration. Ces derniers ne constituent pas à proprement parler des droits des particuliers, mais rentrent plutôt dans le chapitre de ceux de l'État.

Rivages de la mer. — La destination des rivages de la mer comporte de les laisser à l'usage de tous : l'accès des rivages de la mer est libre à tous. Tous peuvent s'y promener, s'y baigner, et « y exercer librement les usages divers qu'ils comportent ¹ ». Personne ne peut entraver ce libre accès, ni élever aucune construction selon les prescriptions, toujours en vigueur, de l'Ordonnance de la Marine de 1681 : « Faisons défenses à « toutes personnes de bâtir sur les rivages de la mer, d'y planter « aucuns pieux, ni faire aucuns ouvrages qui puissent porter préjudice à la navigation, à peine de démolition des ouvrages, « de confiscation des matériaux, et d'amende arbitraire ². »

Quels sont les droits des riverains ? Identiquement les mêmes : ni moins, ni plus. Ils ont, comme tout le monde, le même droit d'accès, et pour les mêmes usages. Contrairement à ce qu'on

cette action est illégale et entâchée d'excès de pouvoir. Les individus pourront former contre ces actes un recours pour excès de pouvoir devant le Conseil d'État, aux fins de faire annuler ces entraves. Un acte interdisant la circulation des véhicules sur le rivage de la mer est un acte tendant à faciliter aux particuliers l'usage normal du rivage. Il en est de même de celui qui interdit, sur une plage, les matches de football, etc. Par contre, un règlement interdisant aux passants de se promener sur la plage, serait illégal parce que gênant inutilement l'usage normal ou allant à l'encontre de la destination du rivage. Un tel acte est irrégulier et ferait l'objet d'un recours pour excès de pouvoir.

¹ C. Cass. 7 juillet 1869, D. 70-1-9 ; C. E. 19 mai 1858 (Lebon, 68, p. 599), etc. Actuellement, les amendes ne sont plus arbitraires.

Voir, *infra*, « Police ».

² D. 10 avril 1812 ; C. E. 28 avril 1847 (Lebon, p. 476) ; C. E. 27 décembre 1854 (Lebon, p. 1022).

pourrait penser, leur situation privilégiée¹ de riverains du domaine public maritime ne leur confère aucun droit spécial : la destination du rivage n'est pas, en effet, de desservir ces propriétés riveraines, mais de permettre le libre passage, le libre accès à la mer pour tous, riverains ou non. Si les besoins de la navigation maritime, par exemple, exigent la suppression de cet accès — construction d'un enrochement, etc. —, les riverains ne peuvent faire aucune réclamation sous aucun prétexte, puisque l'Administration n'aura pas porté atteinte à la destination du rivage.

Mais il n'en serait pas de même si l'octroi d'une concession privative et temporaire supprimait en fait la destination d'une portion du domaine public — quai ou plage —. L'autorisation d'installer un établissement de bains sur la plage, une pêcherie, des abris et appareils sur quai, etc., doit réserver au public l'espace suffisant pour circuler, se baigner, naviguer. Sinon, les riverains lésés peuvent user du recours pour excès de pouvoir contre l'Administration, non contre le concessionnaire dont le droit n'est précaire et révocable que vis-à-vis de l'Administration mais inattaquable par les tiers.

Lorsque la Marine nationale fait exécuter des tirs à la mer, il est prévu des indemnités pour les dégâts qui pourraient être causés et les intéressés n'ont qu'à adresser leurs réclamations et l'état des dommages aux services de la Préfecture Maritime dont dépend le lieu.

Lorsque les riverains sont gênés par les projecteurs de la Flotte en manœuvres au large, ils peuvent faire des signaux pour faire cesser cet inconvénient (Instruction Marine ; n° 941 Instructions Nautiques) ou adresser une réclamation.

Les riverains n'ont pas droit aux épaves qui sont rejetées à la côte, et les agents des Douanes doivent être sur les lieux en cas de naufrage et peuvent en interdire, pendant le temps nécessaire, l'accès, même aux riverains.

¹ La situation des riverains du domaine public maritime est sans doute « privilégiée » au point de vue matériel (emplacement) mais non au point de vue juridique, ainsi qu'on le verra plus loin.

Le droit de vue des riverains sur la plage et sur la mer ne doit souffrir d'autres restrictions que celles qui dérivent de la destination primordiale de cette dépendance du domaine public. Les riverains n'auraient aucune action en indemnité si leurs vues étaient masquées par la construction d'un phare ou d'un môle, ou par l'établissement de palissades destinées à enclore un endroit réservé aux baigneurs. Mais l'Administration ne pourrait pas requérir la fermeture des fenêtres donnant sur la plage affectée aux bains. Le tribunal de Marseille a statué conformément à ces principes le 19 mai 1880, dans une espèce où les jours et issues des riverains avaient été ouverts, non sur le rivage même il est vrai, mais sur des lais de mer formés en avant de la plage et séparés d'ailleurs du domaine public maritime par un chemin ménagé le long du littoral ¹. En parlant des droits des particuliers et des riverains sur le rivage, dans une envolée qu'on ne saurait passer sous silence, le tribunal s'exprime ainsi dans ses « *attendus* » : « Le motif qui a fait
« placer le rivage parmi les objets hors commerce est préci-
« sément la nécessité de le tenir complètement ouvert aux
« usages du public ; ainsi, la circulation doit y être générale ;
« aller, venir, s'embarquer, débarquer, entreposer les marchan-
« dises, ouvrir par conséquent à proximité des locaux pour les
« abriter, c'est pour le marin une habitude naturelle, presque
« une nécessité ; la barque, les filets, la chaumière du pêcheur
« sont les attributs usuels du rivage ; c'est aussi un lieu de
« récréation ; et de même que l'auberge et les autres habi-
« tations qu'attire le service de la grande route se placent à
« côté d'elle, de même la cabane du marin, la maison de plai-
« sance se posent naturellement sur la ligne du rivage... On
« rencontre aussi sur les plages de nombreux hameaux établis
« en raison des professions qui ont la mer pour élément, et
« l'on ne voit pas qu'à de si nombreux logis, les droits d'accès
« et de jour aient été jamais contestés... »

On ne saurait non plus refuser aux riverains de la mer le

¹ Béquet, XI, p. 165, note 1 : texte du jugement.

droit d'y déverser leurs eaux, sauf à se conformer aux règlements de police et de voirie pour les travaux que cet écoulement pourrait nécessiter : la mer est le déversoir naturel des eaux de toute nature, dit M. de RÉCY.

Une question qui a donné lieu à de nombreuses controverses est celle du passage des douaniers sur les propriétés riveraines. Les agents des douanes sont astreints, pour la surveillance des côtes dont ils sont chargés, de suivre l'extrême limite des terres en bordure de la mer. Or, il arrive souvent qu'il n'existe aucun passage possible entre la mer et la propriété privée soit parce que cette dernière est située sur le bord d'une falaise, ou sur des rochers, soit parce qu'elle est protégée contre l'action de la mer par des ouvrages construits par le propriétaire à la limite de son fonds et battus par les flots¹. Et lorsque le passage existe entre la propriété et la mer il peut être impraticable les jours de gros temps, étant submergé par les flots poussés à la côte. Les douaniers peuvent-ils alors exiger passage sur ces propriétés ? autrement dit, existe-t-il sur les propriétés privées riveraines de la mer une servitude légale de passage ? L'Administration a soutenu l'affirmative, déclarant illusoire le service des douaniers entravés dans leur libre circulation sur la côte, et proclamant servitude inhérente à leurs fonctions ce droit de libre parcours sur tout le littoral. Pour appuyer cette thèse, on invoquait les Ordonnances de 1415 et de 1681. Mais ces Ordonnances organisent les chemins de halage le long des rivières navigables et ne parlent pas de sentier de douane. L'assimilation est impossible. « En fait de rivières « navigables, dit VALIN, le chemin ou l'espace qui doit demeurer « libre le long de la rive pour le halage des vaisseaux, et que « les anciennes ordonnances ont fixé à 24 pieds de longueur, « est aussi une dépendance de la rive, et, par conséquent, est « de la dépendance de l'Amirauté à l'égard des rivières où le « flux de la mer se fait sentir. Je ne crois pas qu'on en doive « dire autant du rivage de la mer, c'est-à-dire que l'espace qui

¹ Voir, *supra*, « Dunes », note 2.

« règne le long de la falaise ou du rivage soit censé faire partie, « jusqu'à la distance de 24 pieds, à l'effet de le soumettre à « la juridiction de l'Amirauté, puisque le motif de halage ne « peut se rencontrer : ce terrain appartient réellement aux « propriétaires qui confrontent le rivage, et, par conséquent, « relève de la justice du seigneur du lieu... » L'Administration invoquait aussi les lois des 22 novembre 1790, 22 août 1791, 4 germinal an II et 21 avril 1818, qui réglementent le service des douanes, mais ne créent pas de servitudes sur les propriétés riveraines de la mer. Il n'y a donc pas de textes pour soutenir l'affirmative. Pour la négative, au contraire, la jurisprudence du Conseil d'Etat est constante : il n'y a pas de servitude de passage, même lorsque le passage sur le rivage est impraticable. Les riverains peuvent donc, en toute liberté, à la limite de leurs propriétés, planter, bâtir, établir des clôtures, placer des barrières, intercepter la circulation sur des digues de défense construites par eux. Le Conseil d'Etat a notamment rejeté le 24 janvier 1849¹ la prétention de l'Administration qui, pour obtenir la reconnaissance de la servitude de passage qu'elle déclarait « indispensable à l'exercice des services publics », voulait considérer comme contravention de grande voirie l'établissement de clôtures sur des propriétés particulières joignant le rivage de la mer. Et le même jour, le Conseil d'Etat annula un arrêté du Conseil de Préfecture du Pas-de-Calais qui condamnait des riverains à supprimer des barrières placées sur leurs terrains et empêchant la circulation sur des digues établies par eux.

Malgré les inconvénients que peuvent présenter les propriétés riveraines qui empêchent tout passage le long de la côte, soit habituellement de par leur situation, soit occasionnellement lors des grandes marées ou des tempêtes, aucune servitude de passage, en l'absence de texte législatif, ne peut les grever².

¹ D. 50-3-21. — Voir aussi : C. E. 3 décembre 1857 (Lebon, à sa date). — DALLŌZ, *Code des lois adm.*, t. V, 1898, v^o *Eaux*, n^o 5100.

² Circulaire du 3 avril 1851. Bull. O. Mar. 9 oct. 1885.

On admet cependant que le droit de passage peut exister à l'égard des personnes participant à un sauvetage maritime. En se basant sur la législation spéciale relative aux sauvetages (Ordonnance de 1681, loi du 13 août 1791, etc.), non seulement le droit de passage, mais aussi celui de dépôt provisoire pourraient être requis, à charge de donner au propriétaire une indemnité prélevée sur les frais de sauvetage¹.

Enfin, les riverains propriétaires de dunes qui recevraient de l'Administration l'ordre de les fixer, sont obligés de se soumettre aux prescriptions reçues ; sinon, l'Administration se substituerait à eux. Cette intrusion dans la propriété privée est tout à fait exceptionnelle. Elle est commandée ici par l'intérêt public devant le danger de l'ensablement.

L'Administration peut faire passer des chemins publics sur le rivage, et leur établissement ne constitue pas pour les riverains un dommage résultant de travaux publics, car le rivage est considéré comme une voie de communication avec la mer (C. E., 14 déc. 1921).

Ports. — Leur destination comporte évidemment de les laisser à l'usage de tous. Mais le caractère spécial de cette destination, la spécialisation de cette portion du domaine public maritime est cause d'une double restriction : bien que tous peuvent en user, tous ne sont pas usagers, et, pour les usagers, des réglementations, des restrictions, voire même des interdictions interviennent, nécessaires à la bonne utilisation et à la police des ports².

Les quais, partie nécessaire des ports, sont généralement doublés par une voie latérale, qui présente les caractères d'une voie publique, ce qui est la conséquence logique des choses : n'est-il pas nécessaire d'accéder au port pour charger et décharger ? Aussi peut-on dire que les droits des riverains s'exercent non sur le port proprement dit, mais sur la voie publique.

¹ CARRÉ, thèse, p. 178.

² Règlements divers, heures, redevances, emplacements obligatoires, emplacements réservés, etc.

Les tiers riverains suivent donc le droit commun. Mais les quais étant avant tout affectés aux besoins de la navigation, l'autorité administrative peut toujours déterminer une zone interdite à la circulation des véhicules, et subordonner la circulation des piétons aux exigences du commerce maritime. Presque toujours la ligne de démarcation ainsi tracée correspond à la ligne des pieux ou canons-bollards servant à l'amarrage des navires ¹.

Toujours en vertu du même principe que la destination dicte les usages et leur étendue, l'affectation spéciale des ports de guerre, redoutes, batteries de côtes, ouvrages de protection du rivage, portions du rivage de la mer réservées au domaine militaire, etc., en interdit le libre accès au public (art. 10 de la loi sur l'espionnage, etc.). Cependant, des visites peuvent être autorisées par l'administration compétente, à titre purement gracieux et seulement lorsque le service le permet ².

Si l'Administration porte atteinte aux droits conférés aux riverains sur les dépendances du domaine public contiguës à leurs propriétés, les intéressés ne peuvent prétendre qu'à une réparation pécuniaire, mais non à être maintenus en possession de ces droits.

Si la nature modifie la propriété du riverain, ce dernier ne peut rien réclamer : il n'a aucun droit. « Tout à perdre, rien à gagner », telle peut être la devise des riverains du domaine public maritime. A l'encontre de ceux du domaine public fluvial, ils n'ont aucun droit d'acquisition à titre gratuit ou de préemption sur les terres délaissées par les eaux : les relais de la mer, à l'inverse des alluvions fluviales, n'augmentent pas de plein droit ou avec possibilité de préemption, la propriété riveraine, mais tombent automatiquement dans le domaine privé de l'Etat qui peut : soit les conserver, soit les vendre.

¹ Béquet, XI, n° 686.

² On peut, par exemple, visiter les arsenaux à certaines heures et avec l'autorisation préalablement obtenue des services de la Majorité Générale. C'est aussi le Major général qui délivre, dans les mêmes conditions, les autorisations pour visiter les ports de guerre et les bâtiments qui y sont présents.

2) DROITS DE L'ÉTAT.

L'Etat doit conserver, entretenir et surveiller son domaine. Il a le droit d'en retirer tous avantages, à condition — et cela est essentiel — que cet usage soit conforme à l'affectation du domaine et à l'intérêt de la collectivité ¹.

Il doit l'utiliser convenablement et a sur lui tous les droits de police nécessaires autant pour sa bonne conservation que pour y maintenir l'ordre et le respect des lois et règlements.

L'Etat a aussi le droit de percevoir les produits de son domaine public : il est propriétaire de ces produits et ce droit est incontestable, quelle que soit par ailleurs la théorie admise sur la nature de la domanialité. « Ces fruits, provenant d'une chose publique, dit LEFEBVRE DE LA PLANCHE ², et ne pouvant appartenir qu'à celui en qui réside la souveraine autorité, sont nécessairement domaniaux par leur nature, et ne peuvent appartenir qu'à autre qu'au roi si ce n'est par sa concession. »

On range parmi les produits naturels du domaine public maritime les atterrissements (prés salés), les extractions de matériaux, celles d'amendements marins, la coupe et la récolte des herbes marines, la pêche. L'Etat peut en abandonner l'usage à tous comme pour les herbes marines, ou soumettre certaines extractions de matériaux à des autorisations préalables. Il pourra exiger une redevance, ou au contraire accorder la gratuité de l'opération pour que tous en profitent, ou pour favoriser certaines extractions dont l'utilité publique est évidente, celles équivalant à un dragage nécessaire à la navigation, par exemple.

L'Etat peut administrer, aménager ou exploiter lui-même son domaine. Souvent, il se décharge de ce soin au profit d'un particulier ou d'une société. Il peut outiller ses ports de la même façon, en concédant le travail à exécuter ou en le faisant

¹ Sauf là où des droits particuliers ont été reconnus antérieurement par l'ordonnance de Moulins de 1566, celle de 1544 sur les pêcheries, par les ventes nationales, etc. (Voir « Effets de la domanialité »).

² LEFEBVRE DE LA PLANCHE, *Traité du domaine*, I, 1 ; chap. II, art. 1.

faire, établir par ses ingénieurs. Il peut enfin disposer de son domaine pour en donner la jouissance privative à tel ou tel particulier, ou en réglementer l'occupation par tous.

S'il s'agit d'établir un outillage dans un port, l'Etat concède généralement les travaux à effectuer à un particulier ou à une société ou une personne morale (ville ou Chambre de Commerce). Alors que, dans le marché de travaux publics, le prix de l'entreprise est toujours payé en argent sans aucune participation de l'entrepreneur aux bénéfices, dans les concessions de travaux publics le concessionnaire doit construire tel ouvrage à ses frais. Il l'exploite ensuite pendant un certain temps à titre de rémunération et de remboursement des avances et des frais. Ici, l'occupation du domaine public maritime est la condition des travaux et non l'objet de la concession.

Mais dans la « concession » sur le domaine public, cette occupation devient l'objet même de la concession que l'Etat peut accorder à tel ou tel privativement. L'Etat autorise ici l'occupation temporaire pour un usage privatif ou privilégié. C'est le cas des établissements de bains, restaurants, casinos¹, pêcheries, outillages des ports revenus à l'Etat en fin de concession ou construits par les ingénieurs de l'Etat, etc. L'Etat fait cela non dans l'intérêt du concessionnaire ni même du concédant lui-même, mais en vue de l'utilité publique et d'une bonne utilisation du domaine. Il peut révoquer la concession pour un motif d'intérêt général, navigation par exemple, ou pour l'exécution d'un travail public², ou pour inexécution des charges par le concessionnaire (tel le non-paiement de la redevance). Mais il ne peut la révoquer pour la concéder à un autre

¹ Ces concessions sont faites aux communes par l'Etat et les communes exploitent ou concèdent à nouveau.

L'art. 133 de la loi du 5 avril 1884 exclut des redevances municipales d'occupation pour les réserver à l'Etat (conformément à la loi du 20 déc. 1872), les ports et quais maritimes, rivages de la mer, havres et rades. Cette réglementation s'applique aussi aux ports dits maritimes situés dans le domaine public fluvial. Les droits d'attache et autres sont donc perçus par l'Etat seul. Une circulaire ministérielle du 15 mai 1884 (Min. de l'Intérieur) a précisé aux préfets le sens d'application de la loi municipale du 5 avril 1884. (Voir texte au Béquet, XI, p. 263, note 3.)

² Voir BARATOUX, thèse, p. 41.

à un tarif plus élevé. Normalement, la concession prend fin par l'arrivée du terme : le concessionnaire quitte les lieux après les avoir débarrassés. Et — remarque importante — l'État conserve le droit d'exécuter sur l'emplacement concédé tous travaux sans être astreint à aucune indemnité vis-à-vis du concessionnaire, sauf le cas où ces travaux sont anormaux, c'est-à-dire non nécessités par l'affectation du domaine. Toutes ces concessions, établies pour une durée préfixe, sont précaires dans l'intérêt de l'État. Cette concession peut être générale (pour une forme de radoub, par exemple) ou restreinte à un usage très spécial (exploitation d'une grue de quai ou location de plage). A la différence de la première où le concessionnaire a tous les droits sur la partie concédée, la seconde ne donne qu'une jouissance limitée à l'objet de la concession et qui doit se concilier avec la destination générale et l'usage commun de tous sur la partie concédée. Par exemple, le public n'est pas admis sur la forme de radoub, mais il doit pouvoir circuler librement et gratuitement sur le quai où est concédée une grue dont l'usage seul est tarifé. Il en est de même pour les locations de plages. Sur le même emplacement, l'État a le droit de percevoir tous droits autres que ceux concédés.

L'État peut encore accorder sur son domaine des permissions de voirie (tel le droit d'installer des tentes sur une plage, ou un garage pour canot), qui se différencient des concessions en ce sens qu'elles sont données sans contrat (le cahier des charges est le contrat du concessionnaire) et que la situation du permissionnaire est bien moins stable que celle du concessionnaire. Mais concessionnaire et permissionnaire ont des droits contre les tiers et payent une redevance.

L'État peut enfin accorder des permis de stationnement : il y a ici usage normal et non occupation privative du domaine ; on ne peut incorporer des ouvrages au domaine, comme dans la permission de voirie. Tel est le droit de vendre le poisson à la criée sur les quais. Cette faculté de stationner est commune à tous, sans entente préalable avec l'Administration qui peut la supprimer discrétionnairement.

L'État peut aussi réserver telle partie de son domaine et en

interdire l'accès au public : c'est le cas des dépendances militaires du domaine public maritime.

En règle générale, c'est l'affectation du domaine qui commande l'octroi ou le refus de la concession ou de la permission. Et, lorsque ces dernières sont accordées, elles le sont toujours sous réserve que cela ne compromet et ne compromettra pas la destination du domaine. L'Etat reste d'ailleurs toujours libre de faire sur son domaine tout ce qu'il juge nécessaire dans l'intérêt général de celui-ci quelle que soit la gêne apportée au concessionnaire ou au permissionnaire. Ni l'un ni l'autre ne pourra s'opposer à un retrait de l'autorisation donnée : les occupations du domaine public sont toujours précaires et révocables, et cela sans indemnité, sauf recours pour excès de pouvoir devant le Conseil d'Etat si les travaux effectués ne sont pas commandés par l'intérêt public.

L'Etat a-t-il le droit de faire « payer l'usage » de son domaine ? La question a été très discutée. L'article 2 de la loi du 20 décembre 1872 a autorisé l'Etat à percevoir « des redevances à titre d'occupation » temporaire ou de locations de plages et de toutes « autres dépendances du domaine maritime ». La controverse n'en a pas moins continué, bien que le principe fut clairement établi, et puisqu'on ne pouvait plus nier ce droit, on l'a critiqué comme contraire à l'intérêt des usagers. On a répondu qu'au contraire si la gratuité était accordée à un seul, cela lèserait tous ceux qui ne sont pas appelés à en profiter. L'Administration, en percevant le prix de ces concessions, ne fait pas argent de ses pouvoirs de police ; elle ne fait que réglementer l'usage de tous afin de donner à la concession temporaire toute l'extension dont elle est susceptible pour le plus grand intérêt des usagers. La doctrine a admis la perception par l'Etat de redevances sur les dépendances du domaine public maritime dans tous les cas où l'Etat peut y concéder un droit privatif sans nuire à leur destination¹. La jurisprudence accorde le

² DUCROCQ, *Dr. Admin.*, t. II, n° 959. — DUFOUR, *Dr. Admin.*, t. IV, n° 239. — GAUDRY, *Tr. du dom.*, t. I, p. 180.

même droit à l'Etat. Mais la nature de ces redevances est fort discutée. La controverse est plutôt oiseuse ici. Il faut dire simplement que, tantôt cette redevance est une location du terrain occupé, tantôt une sorte d'impôt sur les bénéfices, tantôt une simple mesure de police destinée à éviter un usage anormal ou un encombrement : et il serait faux de vouloir leur attribuer un caractère unique.

Enfin, l'Etat peut transformer son domaine : ici il élargira le goulet d'un port, là il fera sauter des rochers, ailleurs il accordera à un particulier le droit d'endigage, droit prévu par l'article 41 de la loi du 16 septembre 1807¹ ; ailleurs enfin, il en interdira l'accès au titre de domaine militaire.

Tel est l'ensemble des droits de l'Etat sur son domaine.

3) POLICE.

L'Administration doit veiller à la bonne conservation et à la police du domaine public maritime : elle réprime tout acte contraire à sa destination ou à sa conservation par une contravention de grande voirie. Des arrêtés et règlements sont pris par le préfet soit pour la protection du domaine, soit pour la liberté de la circulation, et par les maires intéressés. Il va sans dire que le régime des contraventions ordinaires est aussi applicable.

Toutes déprédations ou dégradations, tous empiètements, tous travaux, etc., mêmes involontaires ou faits de bonne foi, même sur de fausses indications de l'Administration², forment

¹ Il peut même, en fait mais non en droit, aliéner telle partie de son domaine naturel. Le cas s'est produit pour des « claires à huîtres » de la Seudre. Voir note 4, « Procédure de la délimitation ».

² C'est le caractère même de la contravention de grande voirie de pouvoir être commise involontairement ou de bonne foi.

Elle entraîne : 1° le rétablissement des lieux dans l'état primitif (restitution ou réparation) ; 2° une amende variable (de 16 à 300 francs). Il n'y a pas de sanctions pénales, Les tribunaux compétents sont les

des contraventions de grande voirie. Tels sont, par exemple, les plantations d'arbres ¹ ou de pieux et les défrichements de terrains ², l'établissement sans autorisation d'une digue destinée à protéger les terrains de l'invasion périodique de la mer les jours de fortes tempêtes ³, l'exécution de travaux ⁴, les extractions de matériaux sans autorisation dans les zones où elles sont interdites ou seulement permises avec autorisation préalable, le non-curage de fosses et canaux par les propriétaires de bordigues ⁵, les prises d'eau de mer sans autorisation ⁶, toutes les infractions aux règlements des ports (ancres, fanaux) sauf cas de force majeure ⁷, les détériorations aux ouvrages des ports ⁸, etc.

Conseils de Préfecture. Depuis le décret du 28 décembre 1926, les contraventions de grande voirie sont de la compétence des tribunaux judiciaires (simple police et possibilité d'appel devant le Tribunal Correctionnel) mais seulement pour celles commises sur les voies publiques ou privées ouvertes au public.

L'action publique (dont le but est l'amende) peut être effacée par amnistie, mais non l'action civile (en réparation ou en restitution) qui est imprescriptible en vertu du décret du 28 décembre 1926, art. 3. Le montant de la réparation peut être si élevé que le Code de Commerce prévoit la possibilité de se libérer par abandon du navire pour le propriétaire qui a encouru dans un port une contravention de grande voirie.

¹ C. E. 27 déc. 1854 (D. 55-3-61).

² C. E. 27 mars 1874.

³ C. E. 1^{er} février 1855 (D. 55-3-69) ; 21 mars 1873, etc.

⁴ C. E. 14 novembre 1873.

⁵ En vertu de l'art. 6, liv. 5, titre 4, de l'ordonnance de 1681.

⁶ Il ne faut pas oublier que le transport d'eau de mer dans l'intérieur du pays donne lieu à des difficultés douanières à cause du sel qu'elle contient. Il faut une autorisation de transport. Des exemptions spéciales sont prévues pour l'eau salée : on sait que le sel paie un impôt et que tout enlèvement ou circulation de sel est interdit dans un rayon de 15 kilomètres des côtes ou rivières affluant à la mer jusqu'au dernier bureau de douanes, sans congé ou acquit-à-caution (titre VIII, loi du 28 décembre 1926, Douanes).

⁷ On peut citer comme cas de force majeure admis par la jurisprudence la dureté du sol qui empêche les ancres de mordre sur le fond (C. E. 20 déc. 1889, D. 91-3-358, S. 92-3-33), la force du courant (C. E. 20 déc. 1889, *idem*), la violence du vent (Cass. 7 août 1890, S. 91-1-238), les tempêtes, etc.

⁸ C. E. 28 janv. 1841, etc. Mais les détériorations causées aux engins d'entretien du port (dragues, etc.) ne sont pas contraventions de grande voirie (C. E. 7 mai 1880, Leb., chr. p. 448). Il en est de même pour les balises mais non pour les phares, ainsi qu'on l'a déjà vu (voir « Phares, sémaphores, et balises »).

« Faisons défenses à toutes personnes de bâtir sur les rivages
« de la mer, d'y planter aucuns pieux ni faire aucuns ouvrages
« qui puissent porter préjudice à la navigation, à peine de
« démolition des ouvrages, de confiscation des matériaux, et
« d'amende arbitraire », dit l'Ordonnance de la Marine de 1681,
au livre IV, titre VII, art. 2 ; et ces défenses — toujours en
vigueur sauf pour le caractère arbitraire de l'amende — visent
aussi bien les ouvrages pouvant porter préjudice à la navigation
que tous ceux, faits sur les rivages de la mer, qui sont con-
traires ou non-conformes à leur destination. Cependant, il ne
faut pas pousser l'assimilation trop loin : on ne peut considérer
comme contraventions de grande voirie certaines infractions
n'apportant aucun trouble à la navigation ou à la conservation
du domaine, comme la protection de la tranquillité et de la
décence sur une plage ainsi que la sûreté de la circulation ou
l'obligation à l'alignement des tentes sur la plage (elles sont
confiées à la réglementation de l'autorité municipale ; Cass.,
2 déc. 1864, D. 65-1-400), les infractions aux lois et règlements
sur la pêche côtière et sur les établissements de pêche (C. E.,
23 nov. 1864), le non-paiement d'une redevance pour établis-
sement autorisé de cabines sur la plage (C. E., 20 déc. 1878), etc.
Il en a été décidé de même par le Conseil d'Etat (26 juin 1891,
24 nov. 1893, etc.) pour les extractions de matériaux lors-
qu'elles sont de nature — et seulement dans ces cas, sinon ce
serait une contravention de grande voirie — à ne causer aucun
préjudice à la navigation ou à la destination du rivage, et
qu'elles ne sont pas faites dans la zone interdite ou soumise
à une autorisation préalable ¹.

Les contraventions de grande voirie commises sur le domaine
public maritime sont constatées, selon les règles générales, par
des procès-verbaux rédigés par les maires ou adjoints, les com-
missaires de police, la gendarmerie, le plus souvent par les
agents de la Marine, et surtout par les services des Ponts et
Chaussées.

¹ Voir « Extractions de matériaux ».

Les riverains, plus encore que tous les usagers du domaine public maritime, doivent prendre garde (puisque l'on peut les commettre sans faute) de ne pas encourir de contraventions de grande voirie, d'autant plus que les Ponts et Chaussées les distribuent facilement. Les riverains doivent en effet redoubler d'attention toutes les fois qu'ils construisent des digues de défense, qu'ils plantent des arbres ou simplement se clôturent par un mur ou une barrière à l'extrême limite de leurs propriétés, afin de ne pas empiéter sur le domaine public maritime et d'en respecter scrupuleusement la délimitation. En effet, il n'existe pas pour eux, comme pour les riverains du domaine public ordinaire, l'obligation (lorsqu'ils veulent construire ou reconstruire) de demander des arrêtés individuels d'alignement qui fixent pour chacun les limites précises à ne pas dépasser. Les riverains du domaine maritime n'ont aucune autorisation préalable à demander (C. E., 26 juin 1843, 23 juin 1844, 19 décembre 1848, etc.), aucun texte n'existant pour établir cette obligation. Ils peuvent donc construire ou reconstruire en toute liberté, mais à leurs risques et périls : si les travaux empiètent, c'est la contravention de grande voirie et ses conséquences (amendes, destruction, confiscation). Pour éviter cet aléa, ils peuvent demander au préfet un arrêté de domanialité leur indiquant la ligne séparative à propos de leur parcelle de terrain ¹. Les arrêtés de domanialité ne constituent qu'un acte de notification, et ne peuvent faire l'objet d'un recours contentieux. Ainsi en a décidé le Conseil d'Etat (C. E., 1^{er} février 1901, aff. Nollet) ; cela va de soi : cet acte préfectoral est directement fonction du décret de délimitation qui a été pris préalablement et auquel il ne peut que se reporter.

¹ PICARD, *Traité des eaux*, t. III, p. 183 ; t. V, p. 126, 212.

Sur la question de contentieux de délimitation au sujet des contraventions de grande voirie, voir, *supra*, « Contentieux de la délimitation ».

4) CONCESSIONS DE TRAVAUX.

Le régime des ports de mer offre de nombreux exemples de concessions.

La concession est essentiellement temporaire : dans un délai déterminé, les terrains acquis ou les travaux entrepris par le concessionnaire font retour à l'Etat ; Le concessionnaire n'est pas propriétaire ; il n'est pas non plus locataire : il ne paie pas le terrain occupé, sinon, à la fin de la concession, l'Etat aurait deux fois son terrain : en argent et en nature. La jouissance et l'exploitation du domaine public permettent au concessionnaire de se rembourser avec bénéfice des dépenses qu'il a engagées.

Pour ce qui est du *port* en son entier, il n'est pas concédé. Il n'y a qu'un port, celui de la Réunion, qui soit complètement concédé. En général, les départements, les villes, les Chambres de Commerce participent financièrement à la construction ou à l'amélioration d'un port, en souscrivant un emprunt à l'Etat, mode de concours reconnu par la loi du 19 mai 1866 sur la Marine Marchande qui supprime certains droits de tonnage, mais maintient ceux « affectés comme garantie au paiement « des emprunts contractés pour travaux d'amélioration dans les « ports de mer français », et envisage la possibilité d'en créer d'autres pour des « dépenses de même nature » par « décrets « impériaux rendus dans la forme des règlements d'adminis- « tration publique ». Ces taxes de tonnage servent donc soit à payer les intérêts des emprunts consentis, soit à rembourser la somme prêtée et ses intérêts, soit enfin à titre de bénéfice pour les bailleurs de fonds dont l'avance est remboursée sans intérêts par l'Etat dans un délai variable.

Parfois, les travaux sont exécutés par des ingénieurs de l'Etat aux frais des Chambres de Commerce : il n'y a donc pas concession proprement dite puisque les intéressés eux-mêmes ne font pas les travaux. (Lois des 1^{er} septembre 1884 (Calais, Boulogne, Dunkerque, avance sans intérêts), 3 sep-

tembre 1884 (Dieppe, avance sans intérêts, et subside), 2 août 1887 (Oran, Bordeaux, subside), 14 août 1888 (La Pallice, subside), 4 décembre 1888 (Calais, Boulogne, subside), 18 mars 1889 (Bayonne, Cette, subside) etc.).

Mais le plus souvent, l'Etat concède aux Chambres de Commerce et aux villes la construction des installations importantes des ports (formes de radoub, grils de carénage, hangars, outillages hydrauliques, etc.). On applique ici les mêmes principes que ceux établis par la loi du 11 juin 1842 sur les concessions et régime des chemins de fer.

Pour les formes de radoub à construire sur les terrains d'un port dépendant du domaine public maritime, leur concession constitue un marché de travaux publics, concession dont la condition nécessaire est l'occupation des terrains domaniaux, occupation dont les travaux effectués représentent le loyer (il ne peut être question ici ni d'un prix ni d'une redevance) ; et l'exploitation temporaire de l'ouvrage terminé fournit la rémunération des travaux. On peut citer en ce sens les décisions du ministère des Finances du 12 mars 1884 (formes de radoub du port de Marseille), du 16 novembre 1886 (slip de carénage à Honfleur), le décret du 16 juillet 1884 (autorisant la Chambre de Commerce de Cette à établir un barrage isolateur dans le port aux pétroles et à percevoir à son profit un droit sur les navires y entrant), etc. Et le cahier des charges-type, adopté par le Conseil d'Etat, admet pour toutes les concessions de ce genre, le principe d'une redevance nominale pour constater simplement la précarité de l'occupation (art. 46).

Par contre, le ministre des Finances, par une décision du 16 décembre 1885, refuse de reconnaître ce caractère de concession de travaux publics à la construction de terre-pleins devant appartenir à perpétuité à une Chambre de Commerce qui les aurait construits grâce aux terres retirées d'un bassin à flot qu'elle offrait d'agrandir à ses frais : cette opération, ne devant pas profiter à l'Etat, constituait en effet une vente à charge d'endigage et un prix devait être versé au Trésor. Ainsi la loi du 29 juillet 1887 approuve, en son article 3, l'acte

administratif passé entre le préfet du Calvados et le président de la Chambre de Commerce de Honfleur, portant concession à la dite Chambre de Commerce moyennant le prix de 50.000 francs et aux clauses et conditions stipulées, d'une parcelle de terrain dépendant du domaine public maritime, à constituer au moyen de déblais provenant ou à provenir du quatrième bassin du port de Honfleur et du prolongement de ce bassin. Et l'article 4 mettait à la charge de la Chambre de Commerce les dépenses d'aménagement des terrains concédés, évalués à 106.000 francs.

On a pu voir une ville obtenir, pour prix de son concours, une cession de propriété de terrains domaniaux et une concession de jouissance sur le domaine public, avec faculté de rétrocéder cette jouissance à des tiers. Il s'agit, en l'espèce, de la ville de Marseille à qui une loi du 10 juin 1854 a cédé les terrains de l'ancien lazaret et ceux conquis ou à conquérir — par suite de travaux — dans les quartiers de la Joliette et d'Arenc. En échange, la ville, moyennant une avance de fonds, devait aménager les terrains remis, construire le port d'Arenc, le lazaret, etc., et pouvait établir un dock dont la rétrocession, par la ville à la Cie des Docks et Entrepôts de Marseille, fut autorisée par une décision du 5 novembre 1856 et un décret du 23 février 1859. La même Compagnie des Docks et Entrepôts de Marseille était autorisée, par décret du 16 juillet 1884, à reconstruire le mur de quai sud de la traverse de la Joliette au port de Marseille ; comme dédommagement, la « parcelle à conquérir du fait des travaux sur la surface « d'eau du bassin viendra en addition de celles dont l'exploitation a été concédée à la Compagnie par les décrets du « 23 octobre 1856, 22 août 1860 et 6 juillet 1875 ». Ici, la concession est le prix d'un travail, non une vente de terrains, puisque la concession des terrains créés par ses travaux n'est obtenue que pour un temps limité. On pourrait citer de nombreux exemples analogues.

Lorsque le travail est exécuté, non aux seuls frais du concessionnaire, mais à frais partagés avec l'Etat, ou moyennant une subvention du Trésor, les règles sont les mêmes que précé-

demment. La création ou la transformation d'une partie du domaine public est la condition qui fait de la concession domaniale un marché de travaux ; or, l'occupation des terrains est évidemment nécessaire et gratuite, puisqu'ils sont l'objet du travail lui-même ; mais lorsque le travail est déjà fait et que l'Etat le concède à un particulier ou à une compagnie, il n'y a plus ici concession-marché mais concession-bail : une rétribution pécuniaire est versée à l'Etat en échange de la concession de jouissance du domaine public occupé. C'est le cas des adjudications pour l'exploitation des formes de radoub appartenant à l'Etat. (D. 12 juin 1884 : mise en exploitation de la forme de radoub de Cherbourg ; D. 12 juin 1884 : celle de Penhouët à Saint-Nazaire ; D. 25 mars 1884 : Bordeaux ; D. 25 juillet 1889 : celle de Granville par la Chambre de Commerce de cette ville ; etc., etc.)

Si la jouissance accordée au concessionnaire comporte des travaux, non de création, mais de réfection ou d'amélioration, l'importance seule des travaux à effectuer déterminera s'ils sont l'objet principal du contrat, ou au contraire s'ils ne forment qu'une charge accessoire de la jouissance des terrains du domaine public et donnent lieu, dans ce cas, à une rétribution. Une vieille forme de radoub à Villefranche devait nécessiter de tels travaux au concessionnaire que l'Administration des Travaux Publics les assimila à des travaux neufs entraînant la gratuité de la concession. (Déc. min. Fin., 14 février 1887.)

Les concessions d'outillages hydrauliques à construire sur les ports, faites aux Chambres de Commerce avec privilège d'exploitation pendant un certain nombre d'années, sont exonérées de redevance domaniale. Or, on a longtemps discuté sur le caractère de ces concessions.

Les Domaines voulaient que ce soient des occupations temporaires privilégiées du domaine public maritime. Puisqu'il y avait détournement, bien que momentanée, de sa destination d'intérêt général au profit d'un seul (particulier ou association, peu importe), il devait y avoir paiement d'une redevance représentant le loyer de l'emplacement occupé. Mais l'on a pu

répondre à l'Administration des Domaines que cet outillage d'un port ne soustrait pas le domaine public à sa destination naturelle mais au contraire augmente les « facultés utiles du « port, une amplification sinon réelle du moins virtuelle de ses « dimensions » ; ce sont les termes mêmes de l'avis du Conseil d'Etat ¹ qui, sans aller jusqu'à admettre que ce travail puisse être rémunéré par les taxes de tonnage de la loi du 19 mai 1866, estime qu'il peut être établi en pareil cas des péages frappant exclusivement les usagers. Évidemment, une telle exploitation, faite par des particuliers et avec bénéfices, équivaut à un déclassement temporaire du terrain occupé, mais lorsque les ouvrages et outillages sont destinés à faire retour à l'État (après un temps suffisamment long pour que la dépense soit remboursée), on peut dire qu'il y a ici un but d'intérêt général (navigation et commerce) ; et la perception de taxes n'est alors qu'une rémunération du travail entrepris par le concessionnaire pour les installer.

Il est donc admis qu'il ne sera perçu qu'une redevance purement nominale de 1 franc par an, pour toute concession d'outillages à construire dont les appareils feront retour à l'État à l'expiration de la concession dont la durée est calculée de façon à permettre au concessionnaire, par la perception des taxes autorisées, de recouvrer le montant de sa dépense en capital et amortissement, sans bénéfice. C'est en ce sens que sont rédigés l'article 56 du cahier des charges des concessions d'outillage ² et de nombreux décrets ³. L'État cherche par ce moyen à doter les ports d'un bon outillage sans avoir lui-même à en faire la dépense. La clause de retour du matériel à l'État

¹ Cité au Béquet, XI, p. 124, note 1.

² Article 56 : « Le permissionnaire payera à l'État, pour l'occupation des terrains du domaine public sur lesquelles sont établis ses appareils et leurs dépendances, une redevance annuelle de 1 franc. »

³ Six décrets des 15, 17 mars, 7 juillet 1881, 6 juillet, 22 septembre 1883, et 11 avril 1885, autorisant les Chambres de Commerce de Bordeaux, de Rouen, de Marseille et de Calais à établir des hangars et des grues sur les dépendances des ports de ces villes, n'ont stipulé des concessionnaires qu'une redevance nominale. *Idem* par décrets du 24 décembre 1885 pour les Chambres de Commerce de Rouen et de Boulogne,

n'est pas d'une grande valeur. L'article 49 du même cahier des charges prévoit que « par le seul fait du décret prononçant « le retrait de l'autorisation, ou à l'expiration de la concession « et par le seul fait de cette expiration, l'Etat se trouvera « subrogé à tous les droits du permissionnaire. Il entrera immé-
« diatement en possession de tous les appareils et de leurs
« accessoires, ainsi que de tous les ouvrages mobiliers ou immo-
« biliers établis sur le domaine public ou sur le domaine de
« l'Etat, et de toutes les dépendances immobilières. Le permis-
« sionnaire sera tenu de lui remettre ces ouvrages « en bon état
« d'entretien. » En bon état d'entretien : oui ; mais peu importe si cet entretien coûte cher de par la vétusté des appareils ou si ces derniers sont démodés. L'Etat n'a guère à y gagner. Sans doute peut-on dire que les appareils, dès qu'ils sont construits, font partie intégrante du domaine public maritime artificiel, du domaine du port, donc à l'Etat, et que, seul, le droit de l'exploiter appartient au concessionnaire. Il y aurait, dans ce cas, non une occupation, mais un aménagement du domaine public par une personne privée. Rien n'empêche d'admettre cette théorie plutôt qu'une autre. En fait, qu'il y ait aménagement ou occupation, l'Etat se décharge sur le concessionnaire de la bonne exploitation de son domaine et de son utilisation au profit de l'intérêt général.

Les considérations qui ont fait distinguer la concession d'un outillage hydraulique des concessions de jouissance privative ou privilégiée sur le domaine public, auraient dû conduire à la gratuité, à l'exemption totale de redevances. En adoptant celle nominale de 1 franc par an, il semble, dit M. DE RÉCY, que le Conseil d'Etat a voulu éviter de prendre parti entre les deux théories. Ce n'est pas tout à fait exact : le Conseil d'Etat sait bien prendre position, mais ici, comme il l'a dit lui-même ¹, cette « redevance ne saurait être désormais que le signe et la « constatation expresse du droit imprescriptible de l'Etat sur « le sol concédé temporairement ».

¹ Voir avis du 3 mai 1881, le Conseil d'Etat (texte au Béquet, XI, p. 124, note 2, sous n° 489).

Le Ministre des Finances a admis, à la suite du Conseil d'Etat, cette redevance nominale de 1 franc par an chaque fois que le cahier des charges de concession aux Chambres de Commerce contenait la clause de retour.

La distinction admise pour les concessions d'outillage a été ensuite étendue aux *constructions de hangars et d'abris sur les quai et autres constructions* effectuées par les Chambres de Commerce à l'usage du public dans les ports, avec clause de retour à l'Etat et tarifs homologués par l'Administration. On assimile ces aménagements aux travaux de superstructure des chemins de fer régis par la loi du 11 juin 1842.

A l'inverse, le principe de la redevance proportionnelle reste applicable aux installations qui, étant sans droit de reprise, constituent des occupations du domaine public et non plus des marchés de travaux. D'ailleurs cela ne s'est pas fait sans hésitations, et il y eut des concessions faites sans clauses de retour jusqu'en 1887¹.

Il faut noter que l'occupation temporaire est sujette à redevance lorsqu'elle confère au concessionnaire un droit de jouissance exclusif pour lui. Elle ne peut être taxée comme telle lorsqu'il n'y a aucune attribution privative². La solution est la même pour les ouvrages créés par des particuliers sur le domaine public, tels que appontements, hangars à marchandises, cales d'embarquement, appareils de déchargement, etc. : si l'usage est public et gratuit, aucune redevance n'est exigible³; si l'installation est réservée à l'usage exclusif du constructeur,

¹ Ce sont : décret du 14 juin 1881 (Chambre de Commerce du Havre), 22 août 1881, 20 décembre 1882 (Chambre de Commerce de Dieppe), 13 février 1885 (Chambre de Commerce de Fécamp), 14 avril 1885 (Chambre de Commerce de Dieppe), 27 janvier 1887 (Chambre de Commerce de Rouen).

² On a reconnu qu'il n'y avait aucune occupation privative pouvant donner lieu à redevance, pour un escalier monumental accessible en tout temps au public, et construit sur le bord de la mer par le propriétaire d'un casino avec l'autorisation des services des Ponts et Chaussées (sol. adm. 9 avril 1875, Journ. Enreg. n° 20.032).

³ Déc. Min. Fin. 5 et 14 septembre 1876, — Journ. Enreg. n° 20.276,

une redevance est due, de même lorsque l'usage est public mais assujetti à la perception d'une taxe. Mais il y a exception dans ce dernier cas pour les installations qui peuvent être considérées comme se rattachant à l'aménagement des dépendances du domaine public.

Les formes de radoub, les slips de carénage, les machines à mâter — qui deviennent rares — et tous autres outillages construits par les ingénieurs de l'Etat ou revenus à l'Etat en fin de concession, font l'objet de baux passés soit aux enchères soit à l'amiable. Un cahier des charges est arrêté par décret en Conseil d'Etat, fixant la redevance, les conditions, la durée. La durée n'est pas limitée à 3, 6 ou 9 ans comme en matière de baux de l'Etat, mais varie de 25 à 50 ans. Les chantiers et cales de constructions navales ne dépendent que nominativement du domaine public. Ils sont d'un usage privatif. Ils sont loués pour moins de 9 ans.

Après un long débat entre les départements des Finances et des Travaux Publics, la gratuité a été appliquée aux *voies ferrées établies sur les quais des ports*.

Il y a gratuité chaque fois que l'établissement de la voie sur le quai peut être considéré comme un marché de travaux publics par lequel l'Etat ou une collectivité publique (département ou commune) chargent un entrepreneur de transformer le domaine public, et que les conditions financières permettent juste le remboursement des frais d'installation. Sinon, toute redevance serait contraire au contrat de concession, car on ne peut charger un entrepreneur de faire la transformation et lui en refuser ensuite l'occupation, ou, ce qui reviendrait au même, subordonner cette occupation à un paiement : car ce sont des travaux que l'Etat aurait dû faire lui-même à défaut de concessionnaire. Il est bien évident que, pour qu'il y ait concession de terrains dépendant d'un port pour voie ferrée, il faut que l'autorité qui concède soit celle-la même dont le domaine public doit être occupé ; s'il en était autrement, ce serait une occupation temporaire.

Le principe de la gratuité a été définitivement admis lorsqu'on a appliqué à la pose des voies ferrées sur le quai des ports les dispositions de la loi du 11 juin 1880 relative à l'établissement des tramways. (Tramways de Saumur, avis du Conseil d'Etat, 21-28 déc. 1882. — Texte au *Béquet*, XI, p. 270-271, en note.)

Le Conseil d'Etat, dans un avis du 10 janvier 1887, a fait une très juste distinction et n'a pas étendu la gratuité aux installations accessoires. Toute l'installation que l'on pourrait appeler « passive », c'est-à-dire le matériel d'exploitation — voies, plaques tournantes, ponts-bascules, heurtoirs, grues, aiguillages, guérites des voies —, sert à la manœuvre et au chargement-déchargement des wagons, donc rentre dans les aménagements du port. Leur établissement, constituant un travail public fait au compte de l'Etat, entraîne la gratuité, selon les termes de la dépêche du Ministre des Finances du 21 décembre 1886, car les parties de quais où ces voies sont installées, loin d'être soustraites à l'usage du public, sont rendues plus propres à satisfaire aux besoins généraux du commerce en vue desquels elles sont établies. L'occupation autorisée ne rentre donc pas dans l'article 1^{er} de l'arrêté des Ministres des Finances et des Travaux Publics du 3 août 1878.

Mais le Conseil d'Etat refuse la gratuité à tout ce qui concerne la traction (tout ce qu'on pourrait appeler l'organisation « active »), c'est-à-dire les bureaux, les parcs à charbon, les remises à matériel etc., qui concernent non le port lui-même, mais le concessionnaire.

Cette concession des voies ferrées sur les quais des ports est régie par son cahier des charges spécial, et n'a rien de commun avec les concessions ordinaires — et payantes — consenties aux compagnies de chemins de fer, même lorsque les voies des quais se raccordent avec celles de la compagnie.

Il a été décidé que la gratuité ne serait pas accordée aux constructions établies pour le service de pilotage sur une dépendance du port. Le service des pilotes donne lieu, en effet, à des rémunérations au profit des pilotes. Mais la redevance est

toutefois réduite, en considération du service rendu par cette entreprise privée ¹.

5) CONCESSIONS TEMPORAIRES DU DOMAINE MARITIME POUR L'ÉTABLISSEMENT DE PÊCHERIES.

Dans l'Ancien Droit, diverses Ordonnances avaient essayé de réglementer les pêcheries, dont le nombre croissant devenait une gêne pour la navigation, et surtout activait le dépeuplement du poisson en en retenant le frai et les petites tailles, à la mer descendante. Une Ordonnance de 1544 avait enlevé la police du rivage aux seigneurs qui avaient édifié ou concédé de nombreuses pêcheries. L'Ordonnance de 1566 avait proclamé définitivement l'inaliénabilité et l'imprescriptibilité du domaine de la Couronne, et en mars 1584, un édit prescrivit la destruction de toutes les pêcheries qui avaient été construites depuis 1544. COLBERT, à son tour, fit « défense à toutes personnes, de quelques « qualité et conditions qu'elles puissent être, de bâtir ci-après « sur les grèves de la mer aucuns parcs dans la construction « desquels il entre bois ou pierre, à peine de trois cents livres « d'amende et de démolition des parcs à leurs frais » (art. 8, l. V, t. III, Ordonnance de 1681). Puis un Edit de février 1710 confirma cependant les détenteurs irréguliers dans leurs possessions moyennant le paiement d'une redevance.

Le décret-loi du 9 janvier 1852 décida qu'« aucun établis-
« sement de pêche, de quelque nature qu'il soit, aucun parc,
« soit à huîtres, soit à moules, aucun dépôt de coquillages, ne
« peuvent être formés sur le rivage de la mer, le long des côtes,
« ni dans les parties des fleuves, rivières, étangs et canaux où
« les eaux sont salées, sans une autorisation spéciale délivrée
« par le ministre de la Marine ». Et cinq décrets ont été rendus,

¹ Sol. admin. 11 juin 1888.

un pour chaque arrondissement maritime, portant que ces autorisations pouvaient être accordées à titre gratuit, mais précaire, révocable et sans durée limitée.

Cette période de gratuité ne dura guère. La loi du 20 décembre 1872 posa en principe le droit, pour l'Etat, d'exiger des redevances. Un arrêté interministériel du 17 avril 1873 en établit les modalités. Il fut remplacé par l'arrêté du 12 mai 1876. C'est lui qui réglemente aujourd'hui les « concessions temporaires de terrains maritimes pour l'exploitation d'établissements de pêche ». Les demandes d'occupations temporaires doivent être adressées au Ministre de la Marine. Ces demandes doivent indiquer la nature, l'importance et le revenu net probable de l'établissement futur, ainsi que la désignation de toutes les personnes intéressées dans l'exploitation. L'autorisation est essentiellement personnelle, et révocable à toute époque sans indemnité, dit l'article 1^{er}. L'article 4 précise que c'est le Directeur des Domaines qui fixe les quotités inférieures à 500 fr. par an, le Directeur Général des Domaines celles de 500 à 2.000, et le Ministre des Finances celles supérieures à 2.000 fr. Le pétitionnaire rédige sa soumission sur papier timbré. Les marins inscrits à titre définitif, leurs femmes ou veuves, et leurs enfants mineurs bénéficient de la gratuité. Les orphelins la perdent à leur majorité s'ils ne sont eux-mêmes inscrits ; de même les filles mineures qui se marient avec des non-inscrits, perdent leur gratuité. Et lorsque la concession comprend des inscrits et des non-inscrits, seuls ces derniers paient la redevance proportionnelle à leur part d'entreprise ¹.

Toute vente de concession est évidemment interdite. Lorsqu'un concessionnaire meurt, ses héritiers peuvent en demander la transmission. Enfin, à la suite de nombreux abus, et pour remédier aux inégalités des quartiers plus ou moins fertiles en mollusques ou plus ou moins commodes pour l'ostréiculture, la loi du 24 décembre 1896 sur l'Inscription Maritime a décidé, en son article 49, que « les concessions temporaires de parties

¹ Voir le texte de l'arrêté au Béquet, XI, p. 282, note 1.

« de plages aux inscrits définitifs, femmes, veuves et orphelins
« non mariés d'inscrit définitif, pour l'établissement de pêcheries
« mobiles formées de filets ou de lignes munies d'hameçons et
« ayant pour objet la pêche du poisson ou la capture des oiseaux
« de mer, sont gratuites. Sont également gratuites les mêmes
« concessions faites aux inscrits définitifs lorsqu'elles ont pour
« objet le parage des coquillages ou crustacés provenant de
« leur propre pêche. Toutes les autres concessions donnent lieu
« à la perception, au profit de la Caisse des Invalides de la
« Marine, des redevances prévues par l'article 2 de la loi du
« 20 décembre 1872. »

Les redevances perçues doivent être en rapport avec le produit net normal de l'établissement. En conséquence, les Directeurs des Domaines doivent s'efforcer d'apprécier aussi exactement que possible pour chaque pêcherie la durée probable de la période d'installation et déterminer l'époque à laquelle la redevance sera révisée pour la première fois. Ce sont les termes mêmes de l'Instruction du 24 juin 1876 (Domaines, n^o 2551) : certains établissements d'ostréculture ne commencent, en effet, à ne donner de bénéfices qu'après un temps plus ou moins long à partir de leur création. Il n'est que juste de ne pas les soumettre à une redevance aussi importante.

Toute cette réglementation ne s'applique pas aux pêcheries concédées autrefois. La valeur du titre de l'occupant est déterminée non par la date de 1566 mais celle de 1544 ¹. Ces pêcheries

¹ L'ordonnance de mars 1584, par ses articles 84 et 85, ordonne la démolition des pêcheries construites depuis quarante ans, c'est-à-dire depuis l'année 1544. « Pour pourvoir aux plaintes faites aux commissaires par nos députés par nos provinces, de parcs et pêcheries construites de nouveau sur les bords de la mer, baies et embouchures des rivières, contre la forme ancienne, avons ordonné que tous les dits parcs et pêcheries faites et construites depuis quarante ans au bord et grèves de la mer et rivières y entrant, seront démolies et abattues, et les propriétaires déchargés des redevances qu'ils nous en pourront devoir. Et pour le regard de celles bâties précédemment quarante ans, seront rétablies en leur état sans qu'il soit permis d'user d'aucune fosse à l'endroit d'icelui, ni les bâtis de claies, bois, chaux ou pierre, mais seulement d'un ret, »

constituent des propriétés privées et la Marine a simplement sur elles un droit de police et de surveillance générale. Elle ne pourrait les supprimer sans les indemniser (il faut une expropriation)¹. La preuve de l'existence antérieure à 1544 ne peut résulter d'une possession immémoriale : il faut qu'elle soit établie, dit M. DE RÉCY, par les moyens spécifiés dans l'Ordonnance de 1681, c'est-à-dire à défaut de titres exprès de concession, par des aveux ou dénombrement, ou encore par des arrêts du Conseil qui, après examen, auraient prononcé la maintenue des détenteurs à titre de propriétaires. Et les décrets du 4 juillet 1853 et 19 février 1859 ont prescrit à tous les propriétaires de justifier de leurs titres sous peine de démolition.

Un propriétaire d'une pêcherie antérieure à 1544 peut y effectuer des réparations (Cass., 25 mai 1853)². Le propriétaire d'un marais salant peut même demander à le transformer en parc à huîtres et à modifier à cet effet la forme et l'emplacement de ses prises d'eau : il est autorisé, sans paiement de redevance, à conserver les ouvrages anciens donnant passage aux eaux de la mer pour en faire l'usage qu'il juge bon, à condition simplement que l'exercice de ce droit n'en soit pas aggravé ; seules les extensions qui seraient données à ces ouvrages au moyen d'emprises nouvelles donneraient lieu à des redevances, mais non les simples modifications³.

6) CONCESSIONS TEMPORAIRES ORDINAIRES.

Les « concessions temporaires du domaine public maritime » et de ses dépendances » ont été réglementées par un arrêté

¹ Rennes, 14 mars 1859, et Cass. 6 février 1860 (textes au Béquet, XI, p. 274, note 6).

² Cass., 25 mai 1853 (texte au Béquet, XI, p. 275, note 1, sous n° 1131).

³ Sol. admin. Domaines, novembre 1885.

La distinction entre les pêcheries et marais salants, d'après leur date antérieure ou postérieure à 1544, a été également prise pour règle en ce qui concerne la légalité des ouvertures pratiquées sur le rivage de la mer pour conduire les eaux salées dans ces établissements. (Sol. admin., 15 janvier 1874.)

ministériel du 3 août 1878, concerté entre les Ministres des Travaux Publics et des Finances, et remplaçant un accord antérieur du 15 septembre 1874¹ ; des redevances sont perçues conformément à la loi du 20 décembre 1872. Il s'agit ici « des « autorisations d'occuper temporairement, sur les rivages de la « mer, les ports, havres et rades et toutes autres dépendances « du domaine public maritime, des emplacements qui peuvent, « sans inconvénients, être soustraits momentanément à l'usage « de tous, pour être affectés à un usage privatif ou privilégié » : ce sont les termes mêmes de l'article 1^{er}, qui précise que de telles autorisations sont accordées par le Ministre des Travaux Publics puisqu'elles n'ont pas pour objet l'exploitation d'établissements de pêche ; ces derniers ont leur réglementation spéciale.

La demande, faite sur papier timbré, doit indiquer l'objet, la durée, l'emplacement, etc., de cette occupation. Elle est remise au préfet qui la transmet aux services intéressés, aux fins d'études. Si la demande est admise², la redevance est fixée de la même manière que pour les concessions de pêcheries³, à moins que les services intéressés aient conclu à la gratuité, pour cause d'intérêt public. Les autorisations sont, comme toujours, accordées à titre précaire et révocable, sans indemnité, à la première réquisition de l'Administration, et le retrait en est effectué par l'autorité qui l'a accordée, Préfet ou Ministre des Travaux Publics.

Au lieu d'être accordée sur demande, la concession peut être faite aux enchères, lorsque les services compétents le jugent utile. Un arrêté préfectoral en détermine alors les conditions d'adjudication.

¹ Voir texte au Béquet, XI, p. 279 et 280, en note.

² Le ministre de la Guerre donne son avis lorsque l'occupation est de nature à intéresser la défense du territoire.

³ Voir, *supra*, « Concessions temporaires pour l'établissement de pêcheries ».

7) LOCATIONS DE PLAGES.

Ce droit a d'abord été contesté à l'Etat comme contraire à la destination du rivage qui doit être à tous et non à l'usage exclusif d'un concessionnaire.

De nombreuses décisions de jurisprudence avaient annulé des locations de cette nature. Elles ne visent pas tant le droit lui-même pour l'Etat que l'usage abusif qui en est fait. C'est ainsi que le Conseil d'Etat a annulé pour excès de pouvoir le 19 mai 1858 (Lebon, 58, p. 599) un arrêté du maire de Trouville du 3 septembre 1857, parce qu'il imposait « à tout baigneur l'obligation d'acquitter une taxe au profit de l'établissement de « bains », même s'il n'utilisait pas les services de cet établissement. Le Ministre des Finances avait consenti à la commune la location d'une portion de la plage mais à condition « que « cette location ne priverait point les particuliers du droit « commun de pêcher, d'échouer, de réparer les chaloupes ou « bâtiments, de se promener, de pratiquer la grève comme voie « de communication, ni même de prendre des bains en se soumettant aux mesures qui auraient été arrêtées pour assurer « l'administration, la surveillance et la police des bains ». Le monopole institué par le maire était donc contraire au bail et aux droits des particuliers. Dans un autre arrêt (30 avril 1863, Lebon, 63, p. 404), le même usage exclusif du rivage fait encore annuler par le Conseil d'Etat un bail passé entre l'Etat et la ville de Boulogne-sur-Mer : cette fois, c'est l'Etat (en l'espèce le Ministre des Finances) qui excède la limite de ses pouvoirs en « accordant à la ville un droit exclusif dont elle pût se prévaloir pour empêcher tous particuliers d'accéder librement à « la mer pour y prendre ou y donner des bains, avec des voitures « circulant sur la plage, conformément aux usages établis à « Boulogne ». D'autres arrêts en ce sens seraient encore à citer, notamment celui du 18 septembre 1828 de la Cour de Cassation annulant un arrêté du maire de Boulogne-sur-Mer, qui avait

affecté aux seules voitures d'un établissement de bains, la partie de la plage la plus voisine. Par contre, elle déclarait légale, le 2 décembre 1864 (D. 65-1-400), un arrêté du même maire en date du 21 mai 1864, qui avait attribué des places distinctes à des établissements rivaux pour les répartir équitablement et les concilier avec l'ordre public, sans d'ailleurs leur reconnaître de droit ou de privilège ; le tout était subordonné aux convenances et aux besoins actuels et à venir du public, et pouvait être modifié par l'administration municipale.

En sorte que c'est bien l'usage abusif et non le droit de location qui est interdit¹. L'Etat a incontestablement le droit d'utiliser les dépendances de son domaine, à condition d'en respecter la destination. D'ailleurs, ce droit de location a été mis hors de doute par l'article 2 de la loi des 20-30 décembre 1872 qui « autorise au profit de l'Etat la perception de redevances à titre d'occupation temporaire ou de location des « plages et de toutes autres dépendances du domaine maritime ». Afin que les droits du public ne soient pas lésés, un cahier des charges-type a été établi, qui définit exactement la nature spéciale de la jouissance concédée au locataire et y apporte certaines restrictions de nature à sauvegarder les droits du public². Une circulaire du Ministre des Finances du 6 février

¹ Il faut remarquer que ce n'est pas tant la plage qui est louée que le droit d'y percevoir une taxe.

² Voir texte du cahier des charges (notamment au Béquet, XI, note 2, p. 249 et 250).

En voici quelques extraits :

Art. 4. La location comprend : le droit de placer, pendant la saison des bains, c'est-à-dire depuis le 1^{er} juin jusqu'au 15 octobre, et sur les parties de plages désignées..., des tentes, cabanes, chemins en planches, mâts et poteaux indicateurs destinés à l'exploitation des bains de mer à la lame ; le droit de percevoir les redevances auxquelles donneront lieu les permissions de dépôt de cabines accordées à des tiers, sur les mêmes parties de la plage..., la location des sièges aux particuliers. L'Etat conserve la faculté d'autoriser toutes les occupations ayant une autre destination, notamment les kiosques pour la vente des livres, des journaux, de la pâtisserie, etc., et d'en encaisser les redevances.

Art. 5. L'adjudicataire ni ses ayant-causes ne pourront élever sur la plage aucune construction ni aucun ouvrage fixe ou permanent. Les mâts et les poteaux-indicateurs devront être combinés et disposés de façon à ne pas induire les navigateurs en erreur, ni constituer un danger pour les bateaux qui viennent s'échouer sur la plage...

1878, en accord avec les ministres de la Marine et de la Guerre, a réglé les formalités à accomplir et la procédure à suivre pour l'adjudication des plages. Elle prescrit de faire une enquête de « commodo et incommodo » lorsque la location comporte, non de simples cabanes mobiles, mais des installations permanentes sur le rivage tels que des établissements de bains ou des casinos.

Le bail est généralement consenti pour 3, 6 ou 9 années. Naturellement, l'Administration peut révoquer la location accordée sans avoir à payer d'indemnité, lorsque la navigation, la défense de la côte ou tout autre intérêt d'utilité publique l'exige.

Lorsque le bail d'une plage réserve aux particuliers le droit d'installer leurs propres cabines sur une portion de la plage louée, les redevances d'occupation sont attribuées aux conces-

Le parcours des plages louées, encloses ou non, sera toujours laissé libre, de jour comme de nuit, aux agents des douanes, de la marine, etc. Les adjudicataires ont le droit de constituer un garde assermenté, accepté par le préfet, pour assurer l'exécution des règlements... en vue de la police de la plage.

Art. 6. Cette location ne privera pas les particuliers du droit commun de pêcher, d'échouer ou de réparer... de se promener, de pratiquer la grève comme voie de communication, ni même de prendre ou de donner des bains, en se soumettant aux mesures qui auraient été arrêtées pour assurer l'administration, la surveillance et la police des bains. Ils ne seront tenus de payer une rétribution à l'adjudicataire qu'autant qu'ils se serviront des cabanes ou autre matériel lui appartenant.

Art. 7. Tout particulier ou établissement privé pourra placer des tentes, etc., sur les emplacements qui seront désignés par l'adjudicataire, à charge de respecter le règlement de police établi, et de payer la rétribution instituée... En cas de difficultés entre les particuliers et l'adjudicataire, le Préfet sera compétent... L'adjudicataire ne pourra, en aucun cas, percevoir des redevances pour les sièges mobiles que les promeneurs apportent pour leur usage personnel, ni pour les abris mobiles contre le soleil, ni pour les voitures d'enfants ou de malades circulant ou stationnant sur la plage.

Art. 9. Un canot de sauvetage, par les soins de l'adjudicataire, sera tenu constamment à la mer pendant la durée des bains... et tout ce qui sera utile pour secourir les personnes en danger (bouées de sauvetage, boîte de secours, etc.). Les adjudicataires devront se servir d'appareils fumivores... afin de ne pas incommoder les riverains.

Art. 10. L'adjudicataire ne pourra, dans l'étendue de la plage affermée, enlever ni sable, ni gravier, ni pierres, ni eau de mer sans autorisation préalable donnée dans la forme ordinaire. Le fait de la location ne fait pas obstacle à ce que de semblables autorisations soient données à des tiers.

sionnaires de la plage. Le tarif doit être approuvé par l'autorité administrative et annexé au cahier des charges.

8) ATTERRISSMENTS MARITIMES.

Il arrive que les terrains encore soumis aux incursions de la mer produisent des fruits ou des récoltes. Le cas se présente notamment dans la partie maritime de la baie de la Seine, et pour les prés-salés de la baie du Mont-Saint-Michel.

Le droit de faire paître les moutons sur les herbus du Mont-Saint-Michel résulte d'une convention passée entre l'administration des Domaines et les usagers. L'amodiation est consentie sous forme de bail de trois, six ou neuf ans, et moyennant une redevance annuelle à l'hectare variable suivant la qualité de l'herbu ; la redevance moyenne annuelle, payée à la caisse des Domaines à Pontorson, est généralement d'une centaine de francs l'hectare. Le service des Ponts et Chaussées est consulté pour la fixation du chiffre de la redevance. Il est interdit aux locataires de clore les terrains amodiés, d'en modifier la destination et la configuration et d'y élever toutes constructions permanentes.

9) EXTRACTIONS DE MATÉRIAUX.

L'autorisation d'extraire des matériaux sur le domaine public maritime est réglementée par deux textes : l'article 83 du décret du 19 novembre 1859 sur la pêche côtière dans le 5^e arrondissement maritime (littoral de la Méditerranée), et l'article 9 de celui du 8 février 1868 sur la récolte des herbes marines dans la Manche et dans l'Océan. Ces articles s'accordent à faire une distinction d'après laquelle les autorisations d'extraire les sables coquilliers et amendements marins seront délivrées par le Préfet Maritime ou par le Chef du Service de la Marine,

après avis des ingénieurs des Ponts et Chaussées (Méditerranée) ou du Préfet du Département (Manche et Océan), tandis que celles relatives aux sables à bâtir, terres, pierres, graviers, galets, et tous autres produits qui ne sont pas considérés comme amendements marins, seront données par le préfet du Département après avis des Services intéressés de la Marine et des Ponts et Chaussées.

L'extraction des matériaux ne constituant pas des amendements marins a été réglée par un arrêté des Ministres des Travaux Publics, de la Marine, et des Finances, en date du 2^e décembre 1875.

Les demandes d'autorisation sont d'abord soumises aux Ingénieurs des Ponts et Chaussées chargés du Service Maritime, qui les examinent au triple point de vue de la police, de la conservation du rivage, et de la convenance à leur service, et concluent s'il y a lieu à la gratuité au cas où l'extraction serait favorable à la conservation du rivage et au maintien des passes d'entrée aux ports, ou à tout autre intérêt public (art. 1^{er}). S'ils donnent un avis favorable, la demande est transmise au Préfet Maritime pour avis, et, s'il n'y a pas gratuité, au Directeur de l'Enregistrement, des Domaines et du Timbre, pour la question du prix et le règlement des conditions du paiement (art. 2 et 3.)

Lorsqu'il y a accord entre les représentants des services intéressés, l'autorisation d'opérer les extractions est accordée par le Préfet du département (art. 4.) En cas de désaccord, l'affaire est soumise aux Ministres des Travaux Publics et des Finances, qui statuent chacun selon sa compétence (art. 5.) Et s'il y a dissentiment entre les deux Ministres, au sujet de la gratuité de l'extraction, la question est déferée au Conseil d'État qui statuera (art. 6) par un décret du Gouvernement.

Pour faciliter l'instruction de ces demandes, le préfet du département, sur les propositions et avis des services intéressés, peut arrêter par un règlement de police les conditions auxquelles seront soumises de telles extractions : parties du rivage où elles seront interdites, celles où elles seront payantes, celles où elles seront gratuites mais soumises à une autorisation spéciale, celles

enfin où elles seront gratuites et libres aux conditions déterminées par les circonstances locales (art. 7).

En fait, les Préfets ont un arrêté type auquel ils n'ont qu'à ajouter les dispositions nécessitées par les circonstances locales.

L'article 8 précise que ces autorisations sont accordées à titre précaire, et révocables sans indemnité à la première réquisition de l'Administration. Le retrait est prononcé par l'autorité qui a délivré ces autorisations (Préfet ou Ministre des T. P.). Elles peuvent, de plus, être révoquées sur la demande du Directeur des Domaines ou de l'Ingénieur en Chef du Service Maritime, pour inexécution des conditions, sans préjudice s'il y a lieu des poursuites pour contraventions de grande voirie.

Un règlement analogue, arrêté par les mêmes autorités, et paru le 10 mai 1876, régit les *extractions des amendements marins et sables coquilliers*. Les dispositions qu'il édicte sont analogues aux précédentes avec cette seule différence que les demandes sont transmises au seul Préfet Maritime qui, après les avoir fait examiner par les services intéressés, décide souverainement du refus ou de l'octroi de l'autorisation. Le Préfet de département n'intervient donc pas ici.

L'article 11 du décret soustrait à cette réglementation la récolte des herbes marines, quel que soit le mode employé, et les extractions d'amendements marins opérées au moyen de bateaux.

Il est bon de noter que quelle que soit la nature des matières extraites, le paiement du prix des matériaux enlevés par le permissionnaire, doit, en cas de retard, être poursuivi par voie de contrainte administrative, et que, d'autre part, l'autorisation même accordée pour une durée déterminée — peut être révoquée dans un intérêt public. C'est le Conseil d'Etat qui apprécierait les motifs de révocation de cette autorisation, qui n'est « qu'une simple permission de police », dit-il dans un considérant de l'arrêt du 14 novembre 1873 relatif à un enlèvement de nodules de phosphate de chaux sur le rivage de la mer.

Dans certains départements de Bretagne et Normandie, la tangue et autre sables fertilisants, riches en carbonate de chaux et très abondants¹, constituent pour les habitants riverains un excellent engrais qu'ils extraient sans payer de redevance. Ils s'appuient sur un usage immémorial pour revendiquer un droit d'extraction, purement gratuit. Ceci est contraire au principe de simple jouissance des fruits du domaine public maritime concédée par l'Administration, principe contre lequel le long usage et la possession ne peuvent être invoqués. Malgré le texte formel de l'arrêté de 1876, l'administration n'a pu faire tomber les prétentions des habitants auxquels elle semble prendre intérêt et qu'elle ménage de cette manière. (FILATRE, *Notice sur la tangue*, 1890. — FUZIER-HERMAN, *v^o Domaine public*, n^o 541).

Des dispositions des 4 décrets de 1853 précisent le mode d'extraction des « amendements marins ».

L'enlèvement du sable coquillier et autres amendements marins peut être effectué avec la drague mentionnée à l'article 55 du décret (art. 122, Cherbourg, Rochefort). Celui de Lorient parle d'enlèvement du maërl, des sables coquilliers et des vases de mer, et celui de Brest ajoute à la drague la « cuiller en fer de forme carrée ou les pelles mentionnées à l'article 56 ».

L'article suivant spécifie que l'enlèvement n'est permis qu'aux époques et dans les lieux déterminés par les Préfets Maritimes ou par les Chefs du Service de la Marine au Havre, à Dunkerque (pour l'arrondissement de Cherbourg), à Saint-Servan (pour celui de Brest), à Nantes (pour Lorient), à Bordeaux (pour Rochefort).

Toutefois (sauf la détermination des lieux qui doivent toujours être rigoureusement délimités), l'enlèvement du maërl mort et des sables coquilliers provenant de l'apport successif opéré par la mer peut se faire toute l'année².

¹ La *tangue*, utilisée comme engrais ou amendement dans la culture, est une fine vase que l'on trouve sur les côtes bretonnes et normandes. Elle est produite par la poussière des coquilles du mollusque appelé « coque » que la marée, le vent et les vagues accumulent et brisent.

² Le *maërl* est un dépôt formé par les lithothamnions (algues impré-

L'enlèvement des amendements marins n'est permis que de jour, et seulement au moyen de bateaux conduits par des Inscrits Maritimes et pourvus de rôles d'équipage. L'article visant les arrondissements de Lorient et de Rochefort permet aux cultivateurs et à leurs valets de ferme de s'adjoindre aux équipages réguliers des bateaux sans toutefois que leur nombre excède deux individus par tonneau, non compris les hommes du bord.

Néanmoins, lorsque cet enlèvement se fait au-dessus de la laisse de basse mer sur les grèves accessibles aux voitures, les cultivateurs, seulement sur les parties de grèves déterminées par l'autorité maritime, peuvent s'y livrer avec ces voitures (Brest, Lorient), avec tous moyens de transport (Cherbourg, Rochefort).

Enfin, les bateaux employés au dragage des amendements marins ne peuvent exercer cette industrie à moins de 100 mètres des huîtres. Lorsque de nouvelles huîtres se forment ou que d'anciennes se repeuplent, tout autre dragage que celui des huîtres cesse sur les points occupés par elles. Si au contraire quelques-unes des huîtres reconnues viennent à disparaître complètement, le dragage des amendements marins peut se faire dans leurs emplacements. Ces changements de délimitation doivent toujours être autorisés par des arrêtés du Préfet Maritime ou des chefs de service de la Marine.

Le décret du 19 novembre 1859 visant l'arrondissement de Toulon interdit, sans autorisation, l'enlèvement ou l'extraction des amendements marins, sables coquilliers, sables à bâtir, pierres calcaires, etc. Les autorisations doivent mentionner les conditions selon lesquelles auront lieu ces opérations.

Pour les amendements marins, sables coquilliers, elles seront

gnées de calcaire), rose-rouge à l'état vivant et poussant surtout à l'entrée des petites rivières bretonnes où on le drague ; rose pâle, lilas bleuté lorsque la plante est morte et poussée par la marée à la côte où elle est triturée par les vagues qui la transforment en un sable blanc et fin, à grains réguliers et arrondis, que les riverains utilisent soit à l'état de sable, soit à l'état de gravier,

délivrées par le Préfet Maritime, sur l'avis du Service Maritime et des Ponts et Chaussées. Pour le sable à bâtir, gravier, pierres calcaires et produits autres que les amendements, c'est le Préfet du département qui les accorde sur l'avis des Ponts et Chaussées, du Préfet Maritime et du service de la Marine. C'est donc la même réglementation que pour l'Océan et la Manche.

Il est défendu de récolter à aucune époque, dans les ports, le long des quais, ponts et ouvrages en maçonnerie construits en mer ou sur le rivage, les coquillages et autres produits qui s'attachent à ces ouvrages.

Enfin, après l'interdiction de « prendre » sans autorisation, vient celle de « donner » : l'article 85 interdit aux propriétaires d'usines établies sur le littoral, de répandre dans la mer, ports et étangs, ou dans les parties salées des fleuves, rivières et canaux, les eaux provenant de ces usines, sans une autorisation expresse du Préfet maritime ou du Chef du Service maritime. Cette défense s'explique parfaitement sur une côte qui ne connaît pour ainsi dire pas les marées.

Les limites des Arrondissements maritimes, dans lesquels devait s'appliquer cette législation inutilement compliquée, avaient été fixées de la manière suivante par les mêmes décrets du 4 juillet 1853 et du 19 novembre 1859 : les côtes de France étaient divisées en cinq arrondissements maritimes. Le premier (Cherbourg) s'étendait depuis la frontière belge jusqu'à l'embouchure de la rivière d'Ay (département de la Manche). Le deuxième (Brest) allait depuis celle-ci jusqu'à l'embouchure de l'Odet (département du Finistère). Le troisième (Lorient) : de l'Odet jusqu'au port de la Roche ou Etier-Dufresne, dans la baie de Bourgneuf. Le quatrième (Rochefort) : de cette dernière jusqu'à la frontière d'Espagne. Le cinquième, enfin (Toulon), comprenait toute la côte méditerranéenne, de la frontière d'Espagne à celle d'Italie — l'île de Corse comprise.

Depuis le décret du 22 avril 1927 sur l'organisation de l'Armée de Mer, ces limites ont été quelque peu changées. Le littoral de la France est désormais divisé en trois Régions maritimes,

La première (Cherbourg) s'étend de la frontière belge à la rive droite du Couesnon (baie du Mont Saint-Michel) ; la deuxième (Brest), allant de la rive droite du Couesnon à la frontière espagnole, se subdivise en trois arrondissements : Brest, Lorient et Rochefort, avec, comme ligne de séparation, le thalweg de la Laëta (rivière de Quimperlé) entre Brest et Lorient, et la rive nord de l'ancien chenal de Baisse entre Lorient et Rochefort, l'île d'Yeu étant comprise dans le deuxième arrondissement (Lorient) ¹. La troisième région (Toulon) correspond à l'ancien cinquième arrondissement auquel elle est identique ².

10) PRISES D'EAU.

Toute prise d'eau de mer nécessite une autorisation de l'État, au double point de vue de produit du domaine public et du sel contenu dans cette eau ³.

Si elle est demandée en vue de l'établissement d'un marais salant, l'autorisation et la concession sont données selon les formes ordinaires des concessions d'occupation temporaire et privative du domaine public maritime lorsqu'il est établi sur ce domaine. Il est l'objet d'une déclaration selon la loi du 24 avril 1806 s'il est propriété privée ⁴. Les marais salants sont, de plus, régis par une législation spéciale puisque leur objet — fabrication du sel — est soumis à l'impôt et contrôlé sévèrement par l'Administration ⁵.

¹ Un préfet maritime est à la tête de chaque région (Cherbourg, Brest, Toulon). Les arrondissements de Lorient et de Rochefort sont sous les ordres d'un commandant de la Marine ; celui de Brest est sous les ordres directs du Préfet maritime de Brest.

² Le décret du 22 avril 1927 a créé une quatrième région maritime, qui comprend le littoral de l'Algérie et de la Tunisie, avec Bizerte comme chef-lieu. Cette quatrième région est divisée en deux arrondissements : Tunisie, Algérie.

³ Voir « Police », note 7.

⁴ Cela explique pourquoi le nom de marais salant ne figure pas dans la loi.

⁵ Voir les ouvrages spéciaux, cette question étant hors du sujet de cette étude.

Quant à l'utilisation de l'énergie des marées — moulins à marées —, les formalités à suivre ont été énoncées dans la loi du 16 octobre 1919 sur l'utilisation de l'énergie hydraulique ¹.

II) RÉCOLTE DES HERBES MARINES.

Varech ou *vraïcq* (Normandie), *sar* ou *sart* (Aunis, Saintonge, Poitou), *gouesmon* ou *goémon* (Bretagne).
algues (Méditerranée).

Dans l'ancien Droit, chaque Coutume a sa réglementation : les riverains dont les terres aboutissent à la mer ont le droit, dit l'article 8 des Usances locales de la Principauté de Léon, de « jouir et disposer du gouëmon qui se coupe des rochers, « et des gouëmons que la marée jette à bord », tandis que la propriété du goémon flottant était abandonnée au premier occupant : « Tout gouëmon flottant, et qui n'est pas encore « à sec, appartient au premier qui le ramasse, soit par bateaux « ou en se hasardant de les devancer en mer ². » La propriété du « sart » (ou goémon) jeté à la côte, est réglée différemment suivant les lieux : c'est « à celui qui, le premier, le trouve et « emporte », dit l'article 34 des Rooles d'Oléron. En Normandie, le sart épave appartient au Seigneur des fiefs voisins de la mer. (Coutume de Normandie, art. 596 et 194.)

L'Ordonnance de la Marine, de 1681, est venue modifier l'ancien état de choses en substituant, à toutes ces Coutumes diverses, un droit uniforme. Elle établit que la récolte du goémon de rive appartient exclusivement aux « habitants des Paroisses « situées sur les côtes de la mer » (Titre X, liv. 4, art. 1^{er}). Et VALIN, dans son *Commentaire de l'Ordonnance* ³, dit « qu'il

¹ Texte au *Journal Officiel* du 18 octobre 1919.

² *Coutume générale réformée des pais et duchés de Bretagne, avec les usances particulières*, par HÉVIN, édition de 1693, P. Garnier, libraire à Rennes, p. 375.

³ VALIN, *Commentaires de l'Ordonnance de la Marine de 1681*, édition de 1760, p. 623. Voir VIDEMENT, *Herbes marines*, thèse.

« résulte incontestablement de la disposition, tant de cet article
« que du troisième et du quatrième, que le sart vif, c'est-à-dire
« celui qui tient par la racine au rocher ou à la banche, est
« une dépendance du sol, et qu'à ce titre, la récolte en appartient
« aux habitants de la paroisse du territoire, privativement à
« tous... à la condition par eux de se servir de ce sart pour
« améliorer leurs terres, sans pouvoir le transporter ailleurs ».
« Ces paroisses, continue VALIN, sont « celles qui s'étendent
« jusqu'au rivage de la mer, et qui l'ont pour bornes, à l'ex-
« clusion des paroisses supérieures qui sont plus avant dans
« les terres ».

L'Ordonnance de 1681 considère donc que le sart vif fait partie du territoire, et, par cette raison, elle en donne le droit de récolte aux habitants de chaque paroisse située au bord de la mer. VALIN estime que ce privilège est donné en compensation des dommages causés aux champs par le voisinage de la mer. J. LUCAS croit en trouver l'origine dans l'impôt payé anciennement par les communes riveraines pour les rochers de la côte¹. On trouve, en effet, mention de cette ancienne taxe dans une réclamation adressée par les populations du littoral, lorsque le privilège de la coupe exclusive du goémon leur fut enlevé en l'an II de la République « comme injurieux à l'égalité » : « Nous sommes, dirent-ils, propriétaires des rochers sur lesquels le goémon se recueille, et, comme tels, nous sommes imposés aux contributions. » Ceci expliquerait mieux que les raisons énumérées par VALIN pourquoi ce privilège de la coupe du goémon est accordée à tous les habitants des communes riveraines, qu'ils possèdent ou non des terres dans ces communes.

Alors que cette récolte du sart vif ou goémon de rive est réglementée dans les articles 2, 3 et 4 de l'Ordonnance, celle du sart épave est toujours entièrement libre, et l'article 5 permet « à toute personne de prendre indifféremment en tout temps

¹ *La coupe et la récolte des goémons d'après la loi.* J. LUCAS, Tréguier, A. Le Flem, libraire, p. 7.

« et en tous lieux les vraicqs jetés par le flot sur les grèves, « et de les transporter où bon lui semblera ». C'est, à l'égard de ces goémons, l'application pure et simple du premier occupant, et ce droit n'a jamais varié jusqu'à nos jours.

La Déclaration du 30 mai 1731 vint compléter l'Ordonnance en distinguant dans son article 3, titre 3, une troisième catégorie de goémons (« ceux qui croissent sur les îles et rochers déserts en pleine mer »), qu'elle assimile aux goémons-épaves en les attribuant au premier occupant en permettant « aux pêcheurs « et autres d'aller avec bateaux pour cueillir en tout temps « et en toutes saisons les dites herbes qui croissent sur les îles « et rochers déserts en pleine mer et de les transporter où bon « leur semblera ».

D'autre part la Déclaration corrigeait l'Ordonnance qui avait sacrifié la soude extraite des varechs à la pisciculture et à l'agriculture. Aussi, tenant compte des réclamations des verriers normands, elle chercha à concilier tous les intérêts en présence en établissant une réglementation minutieuse ¹. Elle n'en souleva pas moins de nombreuses réclamations d'autant qu'elle n'avait qu'un champ d'action limité et qu'elle ne prévoyait qu'une seule coupe par an (prétendant que ces herbes assurent l'abri et la nourriture des poissons).

La Déclaration du 30 octobre 1772 étendit celle de 1731 à toutes les côtes du royaume et autorisa deux coupes annuelles. Elle établit de nouvelles prescriptions ² qui soulevèrent encore de nombreuses plaintes, en Bretagne surtout où l'on vivait jusque-là sous le régime de l'Ordonnance de la Marine, plus favorable à l'agriculture ³.

¹ Sur la foi des « mémoires exacts » qui furent présentés au roi, la Déclaration désignait expressément les localités où la récolte était permise, celles où elle était interdite ; elle fixait les époques, variables selon les cas et les localités, et jusqu'à la manière de procéder à cette coupe. (Titre II, art. 4, Décl. du roi.)

² La récolte des goémons était permise aux seuls agriculteurs, de janvier à mars, avec interdiction d'en vendre aux forains.

Du 1^{er} juillet au 1^{er} octobre, même les non-riverains pouvaient en faire la récolte pour la soude et les arracher à la main ou autrement.

³ *Les Faucheurs de la mer en Léon*, Abbé FAVÉ, Cotonnec, imprimeur, Quimper, 1906, p. 4 à 42.

Sous la Révolution, ce privilège, d'abord supprimé par l'arrêté de Le Carpentier du XII ventôse an II « injurieux à l'égalité » et préjudiciable à la fécondité de la terre... », fut, par suite des nombreuses réclamations engendrées par cette suppression, de nouveau rétabli par un Arrêté consulaire du 18 Thermidor an X, qui confiait aux préfets le soin de « déterminer par des « règlements conformes aux lois tout ce qui est relatif à la « pêche, en goémon et varech ». Et chaque préfet intéressé de prendre des arrêtés qui ont ceci de commun de soulever de très nombreuses plaintes et controverses, notamment sur la question de la vente des goémons hors des communes riveraines, et sur celle de la soude obtenue en brûlant le varech, fabrication réglementée par les Ordonnances de 1731 et de 1772, (permettant cette fabrication sur toutes les côtes de France) et par les Ordonnances de 1815 et 1838. Ces dernières classaient cette industrie « dangereuse et insalubre », pour la fumée intense qu'exhalent les fourneaux¹.

L'arrêté consulaire de Thermidor an X fut abrogé par la loi du 9 janvier 1852. En exécution de l'article 24 de ce décret-loi, parurent le *décret du 4 juillet 1853* (promulgué seulement le 6 septembre suivant) portant règlement de la pêche maritime côtière (avec dispositions relatives à la récolte des herbes marines) dans le deuxième arrondissement (Brest), et dont les dispositions, sauf quelques exceptions locales, étaient communes aux quatre arrondissements maritimes de Cherbourg, Brest, Lorient et Rochefort ; et le *décret du 19 novembre 1859* sur le même objet, dans le cinquième arrondissement (mais ce décret est de peu d'intérêt en ce qui concerne la récolte des goémons — très peu importante — sur les côtes de la Méditerranée).

¹ Le Décret du 3 mai 1886 classait les soudes brutes de varech dans la première ou deuxième classe (à cause de l'odeur et de la fumée) pour les établissements permanents.

Le décret du 6 juillet 1896 classe les cendres de varech (3^e classe) pour leurs émanations nuisibles.

Le statut des établissements dangereux, insalubres ou incommodes, a été modifié par la loi du 19 déc. 1917 modifiée à son tour par la loi du 20 avril 1932.

Ces décrets, dont quelques dispositions ont été modifiées dans la suite, constituent le fondement de la législation actuelle sur les herbes marines.

Reproduisant les distinctions établies par la Déclaration royale du 30 mai 1731, on envisage trois sortes de goémons (art. 103) :

1^o Goémons tenant à la rive (« ceux attenants à la partie du littoral que la mer découvre aux basses mers d'équinoxe »).

2^o Goémons venant épaves à la côte (« ceux qui, détachés par la mer, sont journellement portés à la côte par le flot »).

3^o Goémons poussant en mer (« ceux qui, tenant aux fonds et aux rochers, ne peuvent être atteints de pied sec aux basses mers d'équinoxe »).

La récolte de ces goémons est ainsi réglementée :

Le goémon de rive est exclusivement réservé aux habitants des communes riveraines, avec interdiction comme dans l'article 3 de l'Ordonnance de 1681, de le vendre aux forains, ou de le transporter à l'extérieur de la commune, à moins (restriction nouvelle) de décision contraire du conseil municipal. Les personnes possédant des terres dans ces communes, mais n'y habitant pas, peuvent couper et récolter le goémon sur les rivages de ces communes, sous la condition de l'employer dans la circonscription desdites communes (art. 109).

L'article 110 défend expressément aux marins pêcheurs de prendre part aux coupes qui se font sur le littoral d'une autre commune que celle où ils sont domiciliés. Toutefois, on ne peut, sous aucun prétexte, priver les marins pêcheurs de participer, à titre d'habitants, et avec les moyens de transport qu'ils ont à leur disposition, aux coupes générales pratiquées sur le littoral des communes où ils sont domiciliés.

La coupe du goémon de rive ne peut avoir lieu qu'une fois par an. Cette époque est fixée du 1^{er} octobre au 31 mars pour les arrondissements de Cherbourg, Brest et Rochefort, et du 22 septembre au 31 mars pour celui de Lorient, aux jours déterminés par l'autorité municipale qui les fait connaître aux commissaires du quartier d'Inscription Maritime dans lequel est

située la commune. Les municipalités sont chargées, sous la surveillance des préfets de département, de la préparation des règlements relatifs à la police et à l'ordre à observer dans l'enlèvement de ce goémon. Cependant, dans les arrondissements de Lorient et de Rochefort, la période s'étend du 15 août au 31 mars dans les communes où le goémon de rive est employé habituellement pour le chauffage. Enfin, dans l'arrondissement de Brest, par disposition spécialement applicable à l'île de Bréhat, qui ne produit d'autre combustible que le goémon, une seconde coupe est autorisée du 1^{er} août au 1^{er} octobre. Et, par dérogation, la coupe de la zostère maritime, connue sous le nom de pailleule, pourra commencer le 15 juillet dans le quartier de Granville (art. 113, décret, Brest).

Pour le goémon-épave il est permis à toute personne de le recueillir, en tout temps et en tous lieux, les pêcheries exceptées, et de le transporter où bon lui semble. Celui, déposé par la mer à l'intérieur des pêcheries, appartient au détenteur de ces établissements. En outre, il est expressément interdit d'établir des pêcheries à goémons sur le littoral des premier et deuxième Arrondissements maritimes (Cherbourg et Brest).

Une disposition commune aux quatre arrondissements prescrit, pour la récolte du goémon de rive et du goémon épave qui se trouvent sur des parties de la côte inaccessibles par terre ¹, aux habitants des communes d'employer comme moyen de transport pour eux et pour les goémons, des embarcations montées par des Inscrits Maritimes et pourvues de rôles d'équipage. Lorsque, pour le transport du goémon réservé aux communes, il y a lieu de le disposer en drome, ces dromes ne peuvent être conduites à terre qu'à la remorque d'un ou de

¹ Bien que la récolte des goémons poussant en mer ne puisse être faite que par des marins inscrits, on ne saurait empêcher tous les habitants des îles désertes de recueillir les goémons poussant sur les rives de ces îles.

Un arrêt du Conseil d'Etat peut valablement concéder des îles désertes situées dans la mer, mais il ne peut comprendre le rivage des dites îles. Toutefois, l'arrêt peut valablement concéder au bénéficiaire le droit exclusif de récolter les varechs croissant sur leurs rivages, sauf l'appli-

plusieurs bateaux montés par des Inscrits et pourvus de rôles d'équipage. (Art. 111 et 112, décret Cherbourg, etc.)

Quant au goémon poussant en mer, la réglementation est identique pour les quatre arrondissements maritimes : « La pêche ou récolte du goémon et de toute autre espèce d'herbes marines est permise, pendant toute l'année, sur les rochers situés en mer et sur les rives des îles désertes¹. On entend par rochers situés en mer ceux où l'on ne peut se rendre à pied sec à la basse mer des marées d'équinoxe. » « La récolte des goémons poussant en mer ne peut être faite qu'au moyen de bateaux conduits par des hommes appartenant à l'Inscription Maritime, et pourvus de rôles d'équipages. » « Néanmoins, pour la récolte de ceux de ces goémons qui sont destinés aux besoins particuliers des cultivateurs, ces derniers et leurs valets de ferme peuvent accidentellement s'adjoindre aux équipages réguliers des bateaux, sans toutefois que leur nombre excède deux individus par tonneau, non compris les hommes de bord. » Art. 116, 117 et 118, décret, Cherbourg, etc.).

Enfin, sous le titre « Dispositions communes à tous les goémons », on lit dans les quatre décrets : « La coupe et la récolte des goémons ne doivent avoir lieu que pendant le jour. Il est permis de les arracher ou de les couper à la main avec couteaux ou faucilles. La récolte des goémons-épaves est opérée

cation des règles relatives à la révocabilité des concessions faites sur le domaine public. (C. E., 2 mai 1884.)

Quant à la décision qui maintient une commune en possession d'un rocher litigieux, au sujet de la possession du varech qui y croît, elle doit être interprétée comme s'appliquant à la jouissance du varech seul et non au droit de propriété du rocher — qui est et reste domaine public. (C. de Cassation, 5 juin 1839, S. 39-1-621.)

Actuellement, c'est aux autorités maritimes seules qu'il appartient de faire ces délimitations (C. E., 31 mars 1865).

¹ C'est-à-dire sur les rochers où l'on ne peut se rendre à pied sec à la basse mer des marées d'équinoxe, et sur les rives des îles qui ne font pas partie intégrante du territoire d'une commune : le fait de quelques personnes venant s'y fixer ne peut pas les soustraire du droit commun.

« avec des fourches ou des perches armées d'un seul croc¹. »
 « L'usage de la drague est interdit pour recueillir les herbes
 « marines. » « Il est défendu de récolter, à aucune époque, les
 « herbes marines qui croissent le long des quais et des ouvrages
 « en maçonnerie construits en mer ou sur le rivage de la mer.
 « Il est également défendu de récolter les herbes qui croissent
 « sur les digues ou berges des fleuves, rivières et canaux. »
 Cette disposition ne se trouve pas dans le décret visant l'arrondissement de Brest². Par contre dans ce même arrondissement, il est fait exception à l'interdiction de l'usage de la drague mais seulement en rade de Brest pour la pêche du goémon rouge sur les points et aux époques déterminées par le Préfet maritime.

Beaucoup plus simple est la législation concernant les herbes marines de la Méditerranée. Le Décret du 19 novembre 1859 pour le cinquième Arrondissement maritime classe « les diverses
 « herbes marines connues sous le nom d'algues » en algues venant épaves à la côte, algues vives, et algues épaves sur les eaux (art. 78).

Il est permis à toute personne de recueillir en tout temps et en tout lieu, avec tous objets propres à cet usage, les algues venant épaves à la côte ou sur les bords des étangs, ports et canaux, et de les transporter où bon lui semble, à l'exception de celles qui se trouvent épaves dans l'intérieur des pêcheries : elles appartiennent aux détenteurs de ces établissements.

Réservée exclusivement aux Inscrits Maritimes, la récolte des algues vives ne pourra se faire dans les étangs qu'en vertu d'une décision du Préfet Maritime ou du Chef du Service de la Marine, et seulement au moyen d'embarcations munies de rôles

¹ Les mots « armés d'un seul croc » s'appliquent aux perches, et non aux fourches (qui, elles, ont deux branches). (Cour de Cassation, 10 janvier 1856.) Mais une fourche armée d'un croc serait un engin prohibé.

² Dans l'arrondissement de Brest, l'administration des Ponts et Chaussées s'opposant formellement à l'enlèvement de telles herbes (dégradation des constructions), ces infractions ne tombant pas sous le coup des peines prononcées par la loi du 9 janvier 1852, rentrent dans la catégorie des contraventions de grande voirie.

d'équipage ; et l'autorisation doit préciser le mode suivant lequel aura lieu l'opération. Il est défendu de récolter à aucune époque celles qui croissent dans les ports, le long des quais, ponts et des ouvrages en maçonnerie construits en mer ou sur le rivage de la mer, à moins que le service des Ponts et Chaussées juge utile d'en faire couper ou extraire dans les ports et canaux ; dans ce cas, la réglementation est la même que pour celle des étangs.

Les algues épaves sur les eaux appartiennent exclusivement aux Marins Inscrits. La récolte ne peut être faite qu'au moyen d'embarcations munies de rôles d'équipage (comme pour les algues vives) et avec tous objets (comme pour les algues venant épaves à la côte).

Enfin, après avoir formellement interdit d'établir (par des piquets ou autrement) des pêcheries à herbes marines, le décret précise que la coupe ou la récolte ne peut avoir lieu que pendant le jour.

L'application de ces décrets — du moins de ceux qui concernent la Manche et l'Océan — souleva de nouvelles plaintes (c'est toujours la lutte des cultivateurs contre les brûleurs de goémons qui continue). Et, pour donner satisfaction aux nombreuses réclamations, le décret du 8 février 1868 fut publié. Il accorde plus de liberté aux intéressés à la coupe du goémon de rive, et s'applique aux quatre arrondissements maritimes de la Manche et de l'Océan.

En ce qui concerne les goémons-épaves (ceux qui, détachés par la mer, sont portés à la côte par le flot), la récolte en est autorisée — pour eux seuls — la nuit, afin que le jusant ne les ramène pas au large¹.

Il modifie la définition des goémons poussant en mer dans

¹ Leur mise en tas sur la plage, de main d'homme, justifie la possession, et celui qui s'en emparerait commettrait un vol et tomberait sous le coup de l'article 401 du Code Pénal.

« Les goémons attenant au sol dans l'intérieur des pêcheries à poissons appartiennent aux habitants des communes riveraines. Les goémons poussant dans l'intérieur des parcs et dépôts à coquillages appar-

un sens plus favorable aux agriculteurs : ce sont « ceux qui, « tenant aux fonds et aux rochers, ne peuvent être atteints du « pied à la basse mer des marées d'équinoxe ».

Pour les goémons de rive (« ceux qui tiennent au sol et que « l'on peut atteindre du pied aux basses mers d'équinoxe »), il autorise deux coupes par an (coupes dont l'époque et la durée doivent être fixées par les municipalités) avec interdiction d'opérer la nuit, comme par le passé. Il autorise les propriétaires forains, au même titre que les habitants eux-mêmes, à vendre et à exporter le goémon sans décision préalable du conseil municipal ¹.

Chaque commune eut alors, sous le contrôle du préfet ², sa propre réglementation ³, souvent très différente de l'une à l'autre suivant les nécessités locales ou les besoins industriels ou agricoles de l'endroit.

« tiennent aux détenteurs de ces établissements. » Cet article 3 du décret de 1868 ne fait que reproduire l'art. 114 du décret de juillet 1853. Il s'applique à toutes les pêcheries, tant sédentaires que temporaires, et ne confère ce droit qu'à l'habitant seul.

¹ Le conseil municipal ne peut que déterminer le mode d'enlèvement pour éviter des conflits entre habitants (art. 4, § 5 du décret de 1868). Mais il ne peut ni interdire, ni entraver la vente aux forains et le transport hors du territoire de la commune.

² Le préfet n'a qu'un droit de contrôle sur les règlements de police faits par les maires. (Arrêt du C. E., 31 mars 1865, commune d'Agon. Béquet, t. XI, p. 242.)

³ Souvent, il s'y trouve des dispositions contraires à la réglementation en vigueur. D'autre part, un arrêté municipal peut-il interdire la récolte les dimanches et jours de fête ?

La Cour de Cassation a répondu d'abord oui dans un arrêt du 24 nov. 1848, et ensuite non dans un arrêt du 28 juillet 1864.

On admet d'autre part l'antique coutume, en Bretagne, du *deiz ar beourien*, qui fait une part à la charité, et, dans l'île de Bréhat, et sur une portion du littoral des Côtes-du-Nord, l'usage des avis (ou : allotissements des grèves où poussent les herbes marines) permettant notamment de protéger les petits propriétaires contre ceux, plus riches, qui disposent d'un nombreux personnel et peuvent ainsi accaparer la presque totalité du goémon.

En droit, on ne peut invoquer, pour les conserver, que l'usage immémorial — et dans la mesure où l'Administration veut bien l'accepter —, car c'est un argument insignifiant en l'état actuel de la jurisprudence, « la possession et le long usage ne pouvant être invoqués, dit le C. E. dans son arrêt du 14 décembre 1857, qu'autant que les droits qu'ils tendent à maintenir sont susceptibles de propriété privée ».

L'article 2 de ce décret fut complété par un décret du 31 mars 1873 précisant que les propriétaires riverains ne pourraient employer à la récolte que les habitants des communes riveraines.

Puis un nouveau décret vint modifier encore la réglementation des herbes marines, le 28 janvier 1890¹, pour mettre un terme à de nombreux abus. Notamment, un grand nombre d'étrangers aux communes riveraines y achetaient des parcelles de terres insignifiantes et souvent incultes pour avoir un droit à la récolte. Il abrogeait et remplaçait l'article 2 du décret du 8 février 1868 complété par celui du 13 mars 1873 : désormais, la récolte des goémons de rive appartient aux habitants des communes riveraines ayant au moins six mois de résidence dans la commune², et aux propriétaires non domiciliés qui justifient de la possession dans la commune riveraine d'une étendue de terres cultivées d'au moins 15 ares qu'ils exploitent eux-mêmes. Dans le cas de propriétés indivises, le droit de coupe n'appartient plus qu'aux co-propriétaires dont la part dans les terres cultivées, faisant partie de la propriété totale, est, en surface, au moins de 15 ares.

Les propriétaires admis à la récolte peuvent exercer leur droit non seulement par eux-mêmes, mais, de plus, par leurs conjoints et leurs enfants légitimes habitant avec eux. Toute autre personne employée par eux doit être habitant de la commune riveraine³.

Enfin, les personnes n'habitant pas les communes riveraines, qui se trouveraient déchuës, en vertu des articles précédents, du droit qu'elles possèdent de participer à la récolte (notamment

¹ Avant le décret de 1890, les textes relatifs à la coupe du goémon ne parlaient pas de la nationalité. Désormais, il faut être français, ou admis à domicile en France.

² Le décret du 31 janvier 1890 ne tient pas compte du domicile, mais seulement de la résidence, pour conférer le privilège de la récolte.

³ Il n'y a plus à envisager, depuis le décret de janvier 1890, la récolte proprement dite (comme pour le décret de mars 1873, distinction confirmée par le § 5 de la dépêche ministérielle de la Marine du 12 mai 1875) : il s'agit bien, ici, de tous les travaux ayant le goémon pour objet, coupe, chargement et transport. (Thèse VIDEMENT, p. 272.)

celles, propriétaires d'une parcelle de terre inférieure à 15 ares dans les dites communes), continueront à jouir de ce droit, mais seulement à titre viager. Dans tous les cas, ce droit viager n'existera que si les terres qui le confèrent sont cultivées.

Ce nouveau texte — le dernier en la matière — ne donne pas encore satisfaction à tous les intéressés.

Délimitation. — Sur quelle étendue de côte les habitants d'une commune peuvent-ils faire la récolte du goémon ? Cette étendue est déterminée latéralement par les limites de la commune elle-même, c'est-à-dire par la délimitation cadastrale, et transversalement par la ligne de laisse de basse mer pour démarquer les goémons atteints ou non de « pied sec ».

En cas de contestation, le Conseil d'Etat, après avoir décidé que la compétence appartenait au préfet (C. E. 3 août 1848), a estimé dans un nouvel arrêt du 31 mars 1865 (D. P. 65-3-72) que les varechs étant des fruits du domaine public maritime, la délimitation devait être faite par les autorités maritimes et non par le préfet du département où sont situées ces communes. L'autorité judiciaire est tout à fait incompétente pour statuer sur les prétentions rivales des communes à ces produits, et la prescription, si longue soit-elle, ne peut intervenir ici. Le varech appartient aux communes limitrophes de la mer, et ces communes ne peuvent acquérir ni par convention ni par prescription le droit de récolte hors de leur territoire respectif : le droit de coupe n'étant pas dans le commerce, tout contrat d'échange, de vente ou de louage de ce droit entre deux communes serait radicalement nul ¹.

Il ne faut pas se méprendre sur le terme « appartient aux communes » : « les produits du rivage de la mer sont à l'Etat et « l'abandon de la récolte des goémons, fait par les lois et « règlements aux habitants des communes riveraines, ne cons-
« titue qu'une jouissance de fruits qui proviennent du domaine

¹ Caen, 21 novembre 1851, D. P. 56-5-477. — C. E. 14 décembre 1857, D. P. 58-3-57. — Article 2226 du Code Civil.

« public. » Ce sont les termes mêmes du Conseil d'Etat (14 déc. 1857). La prescription et le long usage ne pouvant s'appliquer, il suffirait à l'Etat d'abroger ces lois et règlements ayant fait l'abandon pour reprendre ce droit de coupe et de récolte. En sens inverse, et par application de ces principes, le Conseil d'Etat, par un arrêt du 2 mai 1884, a décidé que le roi avait pu valablement concéder autrefois des droits exclusifs de récolte¹.

PÊCHE, CHASSE ET ÉPAVES.

Pêche.

La pêche est libre, sans fermage ni licence, à la mer, sur les côtes, dans les étangs salés, ainsi que dans les fleuves, rivières, canaux, plans ou cours d'eau communiquant directement ou indirectement avec la mer, jusqu'aux limites de l'Inscription Maritime — du moins jusqu'au point de salure des eaux. Entre ce dernier point et la limite de l'inscription maritime, la pêche est soumise aux mesures édictées sur la pêche fluviale (loi du 15 avril 1829)².

La pêche est donc libre, mais le droit de pêche ne l'est pas : seuls, les Inscrits Maritimes ont ce droit, en compensation des charges qui pèsent sur eux (service dans la Marine Nationale). Le long de la côte, sur le littoral et dans les parties salées des

¹ C. E. 2 mai 1884, cité par Béquet, XI, n° 1014, et texte cité en note sous le n° 568. — En 1772, le roi avait concédé — valablement — à des particuliers le droit exclusif de récolter les varechs sur les rivages des îles Chausey, dans la Manche, attendu que ces îles ne dépendaient alors d'aucune paroisse.

² La division administrative de la pêche à l'embouchure des fleuves est complètement absurde : un même poisson sera successivement marin, semi-marin ou fluvial selon le lieu (souvent d'étendue restreinte) où il sera pêché (voir *infra*, p. 47, note). Cette distinction — inexistante dans la pratique — serait à refaire et surtout à simplifier.

étangs et canaux même possédés par des particuliers ¹, la pêche ne peut être exploitée que par des inscrits maritimes.

Mais en pratique, et par une tolérance fort heureuse, le régime est beaucoup moins rigoureux.

La pêche à *pied sec*, et que tout le monde peut pratiquer, s'entend non seulement de la pêche faite sur le rivage abandonné par la mer, mais aussi de la pêche faite en mer, « pourvu qu'on n'ait pas d'eau plus haut que la ceinture ».

La pêche avec *filet* n'est autorisée que sous condition d'une déclaration à l'Administrateur de l'Inscription Maritime.

La pêche avec *hameçon* est libre, sauf déclaration lorsque la ligne porte plus de deux hameçons.

Quant à la « cueillette » des coquillages, elle est absolument libre.²

Dans beaucoup d'endroits de la Manche et de l'Océan, où il existe des huîtres en abondance sur les bancs rocheux avoisinant le littoral, il est permis, pendant les fameux mois en « R », lorsque le coefficient des marées de vives eaux dépasse 100, aux habitants de la côte d'aller récolter autant d'huîtres qu'ils veulent — ou plus exactement qu'ils peuvent en emporter —. Et ces jours-là, de longues théories de pêcheurs se précipitent à pied ou en voiture avec sacs et paniers, pour gagner les rochers, s'avançant aussi loin que possible, l'eau jusqu'à la taille, lorsque la marée basse est étale ³.

¹ Voir « *Etangs salés* », *infra*, p.

² Pour la pêche des huîtres et moules en parc, ainsi que pour toutes questions concernant la pêche en général, dont le développement serait hors du sujet de cette étude, se reporter aux ouvrages spéciaux ; un tableau d'ensemble de cette législation, assez complet bien qu'ancien, est donné à l'article « *pêches* », dans le *Répertoire BÉQUET*, t. XXII, p. 62 et suiv.

³ Se référer aux études et livres traitant de la pêche : il ne s'agit, ici, que de généralités sur ce droit de pêche dont la réglementation sort du cadre de cette étude. (Décret du 19 nov. 1859, après ceux des 9 janv. 1852 et 4 juillet 1853, etc.)

PARCS ET PÊCHERIES MARITIMES : on appelle ainsi tout espace circonscrit sur le rivage et dont un particulier est propriétaire. Parmi ces établissements, les uns sont construits seulement avec des pierres (appelés « *écluses* » en Aunis) et sont destinés à la pêche du poisson et à l'élevage

Chasse.

La chasse du gibier d'eau sur les bords de la mer et des étangs salés est réglementée par des arrêtés préfectoraux indiquant les modes de chasse autorisés, les lieux, dates d'ouverture et de clôture¹.

En général, il est prescrit aux chasseurs de ne pas s'écarter à plus de 30 mètres des rives.

Epaves

On appelle épaves maritimes tout ce que la mer rejette sur ses côtes, et particulièrement tous objets provenant de navires naufragés. Tous ces objets doivent être remis aux autorités (douaniers, gardes maritimes). « L'inventeur » a droit au tiers des objets échoués ou tirés de la mer, qui ne sont pas marqués, et pour ceux qui, au bout d'un an et un jour de la déclaration de l'invention, n'ont pas été réclamés. Le surplus est propriété de l'Etat et attribué à la Caisse des Invalides de la Marine (Rég. 17 juillet 1816 ; circ. Min. Mar. 7 juin 1892). Mais ne sont pas épaves les objets qui sont marqués.

Quant à ceux dits « *crû de la mer* » (ambre, corail, poissons

des huîtres ; les autres, sur terrains vaseux, sont construits avec des pieux et des clayonnages (*bouchots*) et destinés aux poissons, huîtres et moules. (Pour leurs conditions juridiques voir *supra*, « Concessions pour pêcheries », p. 120.)

MADRAGUES ET BORDIGUES : Ce sont des pêcheries sur les bords de la Méditerranée. Les *madragues* sont des installations fixées et plantées en mer, sur le littoral, et dont les filets touchent le fond. Les *bordigues* sont des parcs faits avec des roseaux et construits sur des canaux communiquant avec la mer ou avec des étangs salés. Ces établissements sont des propriétés privées (Aix, jugement 3 août 1858, 20 août 1863). Cette propriété est d'une nature particulière et grevée de certaines obligations qui sont à la fois des droits et des servitudes d'intérêt privé et d'intérêt public (principalement le curage de tous les canaux, déjà prescrit par l'Ordonnance de la Marine de 1681), à des époques et à une profondeur déterminées. — (Voir LAMARE, *Traité*, t. III, liv. 5, tit. 26, chap. 4, sect. 3, fol. 43 et 44.)

¹ Les dauphins, marsouins, etc., sont l'objet d'une « chasse » réglementée (Garde-côtes, fusils délivrés aux inscrits) en vue de leur destruction car ils sont la terreur et la ruine des pêcheurs,

gras), ils appartiennent pour un tiers à l'inventeur et le reste, deux tiers, à l'Etat, pour ceux qui s'échouent à la côte ; mais ils appartiennent aux pêcheurs lorsqu'ils les prennent ou les récoltent en mer. (Ordon. 1681, liv. IV, t. IX, art. 20 et 29 ; loi 30 avril-13 mai 1791, art. 4.)

Les navires eux-mêmes peuvent être attribués aux Domaines lorsqu'ils sont échoués dans une passe ou rade navigable, lorsqu'ils sont coulés dans le chenal d'un port maritime et dont le propriétaire a fait abandon noxal par application de la loi du 12 août 1885 modifiant l'article 216 du Code de Commerce, ou enfin lorsqu'ils sont laissés à titre de réparations d'avaries causées à des ouvrages du port ou autres. [Mais en pleine mer, les Domaines ne peuvent faire main-mise sur eux que dans les eaux « territoriales » françaises : en pleine mer une épave appartient à ceux qui, les premiers, s'en emparent et la remorquent (on se rappelle l'affaire récente de « l'*Atlantique* », et les diverses « récupérations » de navires coulés ou de trésors).]

CHAPITRE V

TRANSFORMATIONS DE LA DOMANIALITÉ PUBLIQUE

1) CONCESSIONS D'ENDIGAGE ET DE CRÉMENTS FUTURS

Concessions d'endigage.

PICARD appelle « concessions d'endigage » des concessions de portions de rivage « qui peuvent être, sans inconvénients, sous-« traites à l'action des flots au moyen de digues » ou autres travaux ¹.

L'Administration pourrait effectuer elle-même les travaux nécessaires pour soustraire les terrains à l'action des flots et provoquer ainsi un *lais de mer* aliénable (C. E. 22 avril 1904). Mais il est pratiquement préférable de laisser à des particuliers le soin de faire, à leurs risques et périls, des travaux en échange desquels on leur donne la propriété des terres conquises. Ce droit est prévu par l'article 41 de la loi du 16 septembre 1807 qui autorise le gouvernement à « concéder, aux conditions qu'il « aura réglées, les marais, *lais et relais de la mer*, le droit « d'endigage, *accrues, atterrissements et alluvions des fleuves, « rivières et torrents*, quant à ceux de ces objets formant pro-
« priété publique on domaniale ».

L'acte de concession confère-t-il le droit de propriété privée immédiat ? ou seulement lorsque les travaux sont terminés ?

¹ PICARD, *Traité des Eaux*, t. V, p. 67.

Autrement dit : à quel moment disparaît le domaine public pour faire place au domaine privé ? est-ce au moment de la rédaction de l'acte de concession, ou au contraire lorsque la digue étant terminée les terrains ne sont plus recouverts par les flots ?

Si l'on admet le premier point de vue, l'acte de concession transformant le domaine public en domaine privé sans s'occuper de l'état des terrains non encore changé, le concessionnaire se trouvera après trente ans d'inaction libéré de la charge d'endiguage tout en restant propriétaire, et les sous-acquéreurs éventuels — qui auraient acheté le terrain sans obligation d'endiguer — se trouveraient propriétaires en qualité de tiers, après une prescription de dix ans (Code Civil, art. 2265), sans pouvoir être dépossédés pour cause de non-exécution des travaux.

Si, au contraire, on estime que la concession d'endiguage est assimilable à la vente d'une chose future, le domaine public n'existera plus (et la propriété privée ne sera transférée au concessionnaire que le jour où ce dernier, ayant terminé la digue, aura soustrait les terrains aux flots). La prescription ne pourra donc intervenir pour attribuer, à lui ou à ses sous-acquéreurs, la propriété du terrain sous les eaux, ni pour supprimer l'obligation d'endiguer. Mais si la digue se brise, la propriété du terrain conquis se trouvera perdue puisque les flots recouvriront à nouveau le terrain.

On peut enfin émettre une troisième opinion. La concession d'endiguage aurait pour objet le droit lui-même d'endiguer, le droit de conquérir des terrains sur la mer, une possibilité de propriété, mais ni une propriété immédiate, ni la vente actuelle d'une propriété future. La domanialité publique du terrain sera complètement supprimée lors de la réussite de l'endiguage ; elle pourra, il est vrai, réapparaître par la destruction de la digue ; mais elle ne fera pas obstacle au droit de reconquérir et d'endiguer à nouveau, car ce droit, ou plutôt cette obligation d'endiguage dure autant que le droit du concessionnaire, puisque c'est non seulement la condition mais l'objet même de la concession,

La première opinion (déclassement immédiat) se trouve dans de nombreux arrêts ¹ contemporains du système jurisprudentiel qui considéreraient que les limites du domaine public pouvaient être modifiées arbitrairement, puisque l'on faisait de sa délimitation un acte discrétionnaire.

La Cour de Cassation admettait d'ailleurs en même temps la deuxième opinion (réapparition de la domanialité publique avec le retour des eaux par destruction des travaux imposés) ².

Il est difficile de concilier ces deux affirmations qui se contredisent dans leur principe et leurs effets : dans son arrêt du 28 décembre 1864, la Cour de Cassation superpose la propriété publique (retour des eaux) et la propriété privée (droit attaché au tréfonds). Ceci est à la fois contraire aux principes généraux du droit et à l'article 538 du Code Civil qui range dans le domaine public, non la mer, mais ses rivages, c'est-à-dire les terrains soumis à l'action des flots ; le tréfonds, soumis aux marées, est domaine public et ne peut en même temps porter le droit de propriété sous-jacente dont parle la Cour de Cassation.

A lire l'arrêt, on constate qu'il s'agit de terrains concédés une première fois par l'État et que l'« on ne saurait prétendre « qu'au moment où la mer fait irruption sur les terrains concédés, le droit du concessionnaire est à l'instant même anéanti « et le domaine public immédiatement et irrévocablement « approprié de nouveau..., qu'en dépit de cette invasion de la « mer le droit privé subsiste et que le propriétaire peut faire « les travaux nécessaires pour le protéger ». Il s'agit donc du droit lui-même, et la concession, valable malgré la submersion du terrain, survit nécessairement à une submersion nouvelle ; c'est donc la troisième opinion — opinion intermédiaire —, qui est admise par la Cour de Cassation dans cet arrêt.

L'état normal des terrains concédés à charge d'endigage est

¹ Cass., 11 avril 1860 (texte : *Béquet*, XI, p. 215, note 3 sous n° 909). Cass., 4 février 1891 (*idem*, en note, p. 311 et 312). Cass., 21 juin 1859 (*idem*, note 2, p. 313).

² Cass., 28 décembre 1864 (*idem*, note p. 314), (et S. 65-1-81).

celui de la domanialité publique qui, disparaissant avec le départ des eaux pour faire place à la propriété privée, revient avec les flots lorsque la digue est rompue. Elle chasse alors non le droit d'endigage, mais la propriété privée dont elle prend la place, pour la lui céder à nouveau — comme la première fois — si les travaux sont refaits, car le droit d'endigage existe toujours.

Dans l'affaire Quinette-Thomas Mosselmann, objet de l'arrêt précité, le concessionnaire a pu être évincé parce qu'il se trouvait lui-même en face d'un concessionnaire précédent. Si, au lieu de terrains concédés, on avait eu à faire à des terrains privés reconquis par la mer, aucun droit de propriété privée n'aurait subsisté, et le propriétaire aurait été complètement dépossédé par la rentrée de son bien dans le domaine public.

Toujours dans son même arrêt du 28 décembre 1864, la Cour de Cassation admet implicitement, par un de ses attendus, que le droit d'endigage et de réendigage survit bien à l'envahissement des eaux mais s'éteint par trente ans de non-usage, conformément au principe général de l'article 2262 du Code Civil¹.

Le droit de réendigage peut même s'éteindre plus tôt si l'acte de concession stipule, à peine de déchéance, un délai pour refaire les travaux au cas de destruction.

En admettant donc cette opinion intermédiaire, tous les principes sont saufs. La concession d'endigage, simple acte administratif, ne peut effacer par lui seul le caractère du

¹ « Attendu que, du moment où l'on est forcé d'admettre que l'occupation par la mer du terrain concédé doit avoir une certaine durée « pour produire des effets juridiques, cette durée ne saurait être purement arbitraire, et ne pourrait être que celle déterminée par la loi « pour opérer la prescription ; ... puisque la revendication... s'est exercée « bien avant que trente ans se fussent écoulés depuis le retour de la « mer sur les terrains... »

Ici, ce n'est pas la propriété privée qui est perdue par prescription (contrairement à ce qu'en pense M. GAUDRY, *Domaine Public*, t. I, p. 176) : cette propriété privée disparaît immédiatement avec le retour de la mer ; mais c'est le droit de réendigage qui, apparaissant au même moment, s'éteint par non-usage au bout de trente ans.

domaine public, puisque ce caractère est *domile*, non par un autre acte administratif, mais par un phénomène physique ; et, ce phénomène physique disparaissant, le domaine public perd ce qui le caractérise et devient propriété privée.

Tel est le mécanisme juridique. La concession ne rend donc pas le concessionnaire propriétaire, mais elle lui permet de le devenir : ce sera l'œuvre de la nature sous l'influence de ses travaux.

Dès l'acte de concession passé, l'Etat ne doit pas mettre obstacle à l'exercice du droit d'endigage, sauf à indemniser le concessionnaire pour toute gêne apportée par l'Administration, fût-elle motivée par l'intérêt public. Le concessionnaire, de par son droit d'occupation, a le droit de récolte exclusive des produits du terrain concédé ¹. Il a aussi le droit de se défendre contre les troubles ou les empiétements des tiers, par les actions ordinaires ², et il peut même, en qualité d'ayant cause de l'Etat, opposer aux revendications des tiers les exceptions tirées de la domanialité publique ³. Les travaux d'endigage sont faits par le concessionnaire à ses risques et périls ; aussi, ne peut-il mettre l'Etat en cause pour des difficultés suscitées par ses voisins qui, en sens inverse, ne peuvent pas demander l'annulation de la concession par la voie du recours contentieux ⁴. La concession d'endigage est faite soit par concession directe, soit par la voie des enchères ; le Conseil d'Etat estime que l'adjudication doit être la règle, sauf le cas de circonstances exceptionnelles pour lesquelles la concession directe est seule raisonnablement possible (travaux trop importants et difficiles,

¹ Par analogie avec les atterrissements fluviaux pour lesquels un avis du C. E. des 11 mai-29 juin 1881 fixe la doctrine (texte : *Béquet*, XI, note, p. 316 et 317).

² La jurisprudence admettant le bénéfice de la complainte et de la réintégrante pour les simples détenteurs de dépendances des routes et des quais maintenues dans le domaine public, on l'étend, à fortiori, à la concession d'endigage.

³ Par analogie avec le domaine fluvial (Grenoble, 23 déc. 1873 ; texte *Béquet*, XI, note 2, p. 321).

⁴ Par analogie aussi : C. E., 30 mai 1884 (*idem*, même page, note 3).

transaction, emplacement ne pouvant convenir qu'au demandeur en concession, etc.). Les dispositions du cahier des charges ont été réglées par une Ordonnance royale du 23 septembre 1825 résumées dans l'instruction réglementaire du 1^{er} avril 1879¹. On prévoit en général un délai de six mois pour soustraire aux flots le terrain par une digue élevée d'un mètre au moins au-dessus des hautes mers de vive eau d'équinoxe et la totalité du terrain doit être remblayée au moins à ce niveau ; en cas de destruction des ouvrages par la mer ou par un événement de force majeure, un autre délai maximum de six mois est prévu pour reprendre et terminer les travaux. Ces délais passés, le concessionnaire encourt la déchéance : les ouvrages déjà exécutés au moment de la déchéance appartiennent sans indemnité à l'Etat, qui pourra cependant en exiger la démolition par les soins et aux frais du concessionnaire déchu².

Les tiers qui se seraient emparés des atterrissements qui se forment, ne peuvent les prescrire à leur profit contre le concessionnaire : car le fait que la concession change le terrain concédé de domaine public en domaine aliénable, n'a d'effet qu'au point de vue des rapports du concessionnaire avec l'Etat.

Si un particulier, profitant de l'inaction du concessionnaire, exécute lui-même les travaux d'endiguage nécessaires, il ne pourra être considéré comme propriétaire du terrain conquis qu'au bout de trente ans de concession à partir du moment où le terrain aura été effectivement soustrait à l'action des eaux ; mais il ne peut prescrire le droit d'endiguage : si le terrain est envahi par les eaux, il en perd la propriété et n'a pas le droit de faire de nouveaux travaux³.

¹ Elles ne s'occupent que de l'aliénation amiable (concession directe) par suite d'une erreur d'interprétation de l'article 41 de la loi du 16 septembre 1807 ; par crainte de voir les rivages de la mer accaparés par de puissantes compagnies au détriment des pêcheurs, une opinion était née que la vente directe n'existait plus, et une instruction ministérielle du 2 mai 1841 en avait décidé ainsi. Mais aujourd'hui, on admet sans conteste les deux formes de concession.

² Pour plus de détails, voir notamment l'article et les notes au *Béquet*, XI, p. 324, etc.

³ Art. 2229 Code Civil. — Douai, 21 août 1866 (S. 68-1-156).

La concession d'un terrain consentie pour régulariser la situation de celui qui l'a indûment endigué, comporte le droit de réendigage en cas de destruction des digues ; car l'Etat, en régularisant l'usurpation, a ratifié implicitement l'endigage, et le concessionnaire est alors placé dans la situation de celui qui aurait endigué avec autorisation ¹.

A l'inverse du domaine fluvial, il faut une clause spéciale pour permettre au concessionnaire d'un terrain maritime de s'approprier les atterrissements qui viendraient à se former en avant de sa concession ². Sinon, le concessionnaire n'a aucun droit sur ces lais de mer ainsi formés devant sa concession ; il n'a aucun droit de servitude, et l'Etat reste libre, en l'absence de clause dans l'acte de concession, d'aliéner ces lais comme il l'entend ³.

Les sous-acquéreurs des terrains conquis bénéficient des droits du concessionnaire, notamment de celui de réendigage en cas de submersion nouvelle ⁴.

Concessions de créments futurs.

Ici, l'endigage est facultatif : ce n'est plus une concession à charge d'endigage, et l'inexécution des travaux n'entraîne pas de déchéance pour le concessionnaire. Dans l'ancien droit, on rencontrait assez souvent de telles concessions : le concessionnaire pouvait attendre indéfiniment que les atterrissements se

¹ Endiguement sans autorisation par la ville de Granville. Déc. Min. Fin., 27 mai 1886.

² DEMOLOMBE, *Dist. des biens*, t. II, n° 22.

³ On a considéré qu'il y avait engagement de la part de l'Etat de ne rien construire sur des lais ainsi formés, lorsque le cahier des charges de la concession spécifiait que la zone des terrains au droit de la concession devrait rester libre pour le service de l'administration des Ponts et Chaussées. (C. E. 7 février 1879, texte au *Béquet*, XI, p. 322, note 3.)

⁴ Cass., 4 mars 1846, texte au *Béquet*, XI, p. 323, note 1 sous n° 1283.

produisent et en profiter à quelque époque qu'ils se forment. Une telle propriété ne pourrait pas être refusée aux héritiers du premier concessionnaire car le roi a pu valablement concéder ou aliéner des lais de mer futurs ¹. Mais actuellement, de telles concessions de créments futurs sont sans utilité pratique : il n'y a pas de place pour eux entre la réglementation du droit d'endigage et la législation des lais et relais de mer. Seules, la concession à charge d'endigage ou la vente de lais et relais sont actuellement pratiquées ; les concessions de créments futurs, sans intérêt pour le domaine maritime, sont au contraire justifiées en matière fluviale et consacrées par la pratique et la jurisprudence ².

2) DÉPLACEMENT ET DISPARITION DE LA DOMANIALITÉ PUBLIQUE.

Le flot s'avance et se retire, puis revient et s'en va : il crée ainsi la domanialité publique. Mais il peut s'avancer plus avant, ou au contraire se retirer davantage soit naturellement, soit par l'effet de travaux. Ce mouvement alternatif peut donc se déplacer ³ et, avec lui, la notion juridique qu'il crée.

Si le flot se retire — on dit que « les terres s'avancent » — la domanialité publique s'efface là où elle était et suit le retrait du flot. Toute partie du rivage soustraite à l'envahissement de la mer sort du domaine public dès le moment où se produit ce résultat, sans qu'il y ait lieu de distinguer si la cause en est naturelle ou due à des travaux. Ces terres appartiennent au

¹ Voir CARRÉ, thèse, p. 137. — *Béquet*, XI, p. 316 et suiv.

Cass., 18 mai 1830 (*Béquet*, op. cit., note 1, p. 317) ; *Béquet*, *idem.*, p. 318 ; Cour de Poitiers, 4 mai 1841, et 4 février 1842 (*Béquet*, *idem.*) ; Cass., 15 nov. 1842 (*Béquet*, *idem.* ; et D. 43-1-29).

² C. E., avis des 11 mai-29 juin 1881 (*Béquet*, *idem.*, p. 316).

Et, qu'il s'agisse de créments futurs ou de concessions à charge d'endigage, la translation de la propriété reste soumise aux mêmes principes.

³ Voir *supra*, « Définition géographique ».

domaine privé de l'Etat et forment les lais ou les relais qui sont l'objet d'un chapitre de cette étude ¹.

Si, au contraire, la mer s'avance vers l'intérieur des terres, que devient la propriété privée (particuliers ou domaine privé de l'Etat) lorsque les flots empiètent sur elle ou la submergent ?

Les terrains accidentellement recouverts par l'incursion de la mer, mais qui ne sont pas submergés en temps normal, ne font pas partie du rivage, dit VALIN ². Autrement dit, la domanialité publique ne s'étend pas à eux. GARNIER (*Régime des eaux*, t. I, n° 231) et DE RÉCY (*Dom. Publ.*, n° 236) sont du même avis ; la jurisprudence décide de même (C. Cass., 4 mai 1836, S. 36-I-465). En cas de tempête ou de digues rompues, lorsque l'invasion de l'eau n'est donc que momentanée et se produit par suite de circonstances exceptionnelles, la domanialité publique ne se produit pas ³.

Mais le retrait des eaux peut ne pas se produire immédiatement ; il y a lieu alors de distinguer l'inondation, même prolongée, du changement. Sans doute, dans les deux cas, il y a débordement des flots, envahissement de la mer sur le fonds riverain.

L'inondation est due à une cause passagère : vents du large soufflant en tempête, ou rupture d'une digue par exemple. Lorsque les eaux se retirent, le propriétaire reprend ses droits, à condition toutefois que le terrain n'ait pas été transformé par les eaux en sa forme et en son fonds (une simple couche de graviers déposés n'est pas une transformation) : l'inondation, même prolongée, ne dépouille pas le propriétaire du terrain submergé, « attendu, dit la Cour de Cassation dans l'arrêt du « 29 juillet 1872 ⁴, que, en droit, elle n'entraîne pas la perte

¹ Cass., 27 déc. 1867 (S. 68-I-22, D. 67-I-449). Voir « Lais et relais ».

² VALIN, sous art. I, liv. IV, tit. VII, § 9 de l'Ordonnance de la Marine de 1681.

³ Arrêt du Parlement d'Aix, 11 mai 1742 ; Req., 4 mai 1836 (Dev. 36-I-465).

⁴ Cass., 26 juin 1833 (S. 33-I-622) ; — Cass., 20 janv. 1835 (S. 35-I-363) ; etc. par analogie. — Cass., 29 juillet 1872 (S. 74-I-527). — PROUD'HON, n° 225. — DAVIEL, *Cours d'eau*, t. I, n° 50, 145. — GARNIER, *Rég. des eaux*, t. I, n° 248. — DEMOLOMBE, *Dist. des biens*, t. II, n° 174.

« ou l'extinction du droit de propriété ». Mais la Cour repoussé l'idée d'inondation et admet la présence de la domanialité publique lorsque la nature du sol a été modifiée par les eaux qui l'avaient creusée au point d'y permettre le passage « non « seulement à des bateaux, mais à des frégates » et qui, en se retirant, avaient laissé sur la surface occupée des bancs de sable de formation nouvelle ¹. Il y a, ici, non inondation, mais changement.

Il y a changement lorsque la submersion des eaux est due à une cause permanente, inhérente à la mer : affaissement du sol, exhaussement du fond, travaux effectués, provoquant sur le terrain envisagé un envahissement normal, permanent, permettant le passage habituel des barques, etc. La propriété privée fait place à la domanialité publique, et le propriétaire du terrain est dépossédé, sans qu'il y ait lieu de distinguer si ce nouvel état provient de la main de l'homme ou de la nature ². Le droit d'action des Domaines ne commence que lorsqu'il est constant que les terrains sont régulièrement recouverts par le grand flot de mars ou d'hiver. Le propriétaire est dépossédé de toute la partie recouverte et ne peut plus exercer aucun droit sur son propre bien. Il n'a droit à aucune indemnité, car la domanialité maritime est une question de fait et l'Etat ne peut être tenu pour responsable de l'envahissement des eaux qu'il n'a point provoqué. Mais si cet envahissement est imputable à des travaux, il y a responsabilité et une indemnité est due au riverain qui ne peut qu'accepter et non s'opposer aux travaux, s'ils ne sont pas contraires à l'intérêt public.

Mais que décider si le flot se retire ?

DEMOLOMBE déclare (*Dist. des biens*, II, n° 175) que la submersion définitive du terrain établit la domanialité publique et dépossède le riverain alors même que le terrain serait de nouveau

¹ Texte au *Béquet*, XI, p. 109, note au 3 sous n° 438.

² Douai, 10 janv. 1842, texte au *Béquet*, XI, p. 315, note 1.

AUBRY et RAU, 2, p. 328. — DEMOLOMBE, II, 172, 174. — Req., 29 juin 1833 (S. 33.1.622); 20 janv. 1835 (S. 35.1.363).

délaissé par les eaux. Il en serait de même pour les lais et relais formés avec des matériaux que la mer aurait détachés de la propriété riveraine. Et il s'appuie sur la règle romaine « *Cum is locus alveus publicus esse coeperit, neque in pristinum statum restitui possit* » (L. 24, Dig. : *quibus modis usufruct. amitt.*). Et dans ses conclusions devant la Cour de Cassation, M. FAVRE, avocat général, disait que ce serait ajouter à l'article 538 et ne pas suivre la loi que de déclarer qu'un droit de retour appartenait au possesseur d'un terrain qui a été submergé et que les eaux ont ensuite abandonné.

La Cour de Cassation appliqua une autre règle romaine : « *Si cujus ager totus inundatus fuerit, inundatio speciem fundi non mutat, et ob id, cum recesserit aqua, fundus manet cujus et fuit* » (L. 7, § 6, ff. *de acquir. rer. dom.*). Elle ne se rendit pas aux conclusions de l'avocat général : dans son arrêt ¹, la Cour décida que le propriétaire d'un terrain concédé par l'État comme lais et relais n'a pas perdu son droit de propriété même lorsque l'eau l'a recouvert pendant vingt-cinq ans. Mais, en réalité, ils'agissait du droit de réendigage, dont l'existence est affirmée malgré le retour de la domanialité publique, et non de la propriété privée. Elle ne décida rien quant à cette dernière qui semble bien ne pas pouvoir revenir au moment du retrait des eaux : elle a été effacée par la domanialité publique, et lorsque celle-ci disparaît à son tour, c'est la domanialité privée de l'État qui réapparaît chaque fois qu'il y a eu changement et non inondation prolongée. Sinon — et toujours dans le cas de changement et non d'inondation — il faudrait admettre que les deux domanialités se superposent et que le propriétaire puisse exercer sa revendication pendant un délai indéfini. GAUDRY estime qu'un délai pourrait être imparti au retrait des eaux (t. I, p. 177) : après trente ans, le droit du propriétaire serait anéanti. PLOCQUE (n° 172) au contraire déclare que l'on doit appliquer la maxime « *contra non valentem non agere, non currit prescriptio* » : la prescription trentenaire est impos-

¹ Cass., 28 déc. 1864 (D. 65-1-139, S. 65-18-1). Voir « droit d'endigage ».

sible à admettre ici, puisque le propriétaire ne peut agir utilement, car, en interrompant la possession du domaine, il aurait commis une contravention de grande voirie, son terrain faisant désormais partie du rivage de la mer. On ne peut donc parler de délai de retrait des eaux, même pour l'inondation prolongée¹ pour laquelle il suffira de faire la preuve de la possession antérieure puisque la domanialité publique ne sera jamais parfaite dans l'inondation, à l'inverse du changement. Car, pour le changement, le fait est là et aucune prescription ne peut intervenir ; l'Ordonnance de la Marine ne dit pas qu'un terrain doit être couvert et découvert par les flots pendant trente ans, pour devenir domaine public.

La domanialité du domaine public maritime naturel ne se perd pas en elle-même : elle existe toujours pour elle-même. Un lieu donné peut la perdre soit par l'effet de la nature, soit artificiellement par des travaux d'endiguage ou autres, mais elle se reforme ailleurs en avant du lieu qui l'a perdue. Elle est plus « résistante » que celle du domaine public maritime artificiel : celle-ci se donne et se supprime par classement et dé classement selon les règles du droit commun. Il en est de même pour les dépendances militaires du domaine maritime — redoutes, ports de guerre, forts de la côte —, et on sait qu'une loi est ici nécessaire².

Parfois, le domaine maritime sera occupé par un service public différent : il aura une autre affectation (route, chemin de fer) ; faut-il penser qu'il y a nécessairement une expropriation selon la loi du 3 mai 1841 ? Le Tribunal des Conflits a répondu oui (28 janv. 1899) et la Cour de Cassation a répondu non (29 octobre 1900) dans des espèces qui ne visent d'ailleurs pas le domaine maritime : le domaine public est en effet aliénable après déclassement, et le but de l'expropriation est précisément celui de faire rentrer des biens privés dans le domaine public,

¹ Cass., 4 mai 1885, texte au *Béquet*, XI, p. 109, note 1 sous n° 437.

² Loi du 10 juillet 1851, sauf pour certains ouvrages de défense.

ce qui est inutile lorsque les biens sont déjà domaine public¹. Peut-on parler de déclassement ici ? Non, dit M. WALINE, puisque c'est l'inverse de l'expropriation : son but est de faire passer un bien public dans le domaine privé ; or, ici, ce bien reste domaine public. Il y a simplement changement d'affectation et tout se passe entre les deux administrations intéressées. Et le Conseil d'Etat estime, dans un arrêt du 25 mars 1930 (S. 30-3-63) que « l'établissement d'une ligne de chemin de fer « d'intérêt local sur le domaine public maritime n'entraînant « pas aliénation de ce domaine au profit du département, une « décision ministérielle est suffisante pour autoriser le change-
« ment d'affectation d'une portion du domaine en vue de l'éta-
« blissement d'une ligne de chemin de fer d'intérêt local déclarée
« d'utilité publique. »

¹ Voir WALINE, thèse, *Mutations domaniales*, p. 172 à 189

APPENDICE

COLONIES FRANÇAISES

Les rivages de la mer font partie du domaine public de l'Etat, comme en France, mais avec cette particularité qu'ils ont une bande de terre qui est réservée, et qui porte le nom de « réserve des cinquante pas du roi ». Cette bande de terre, large de 80 mètres environ, fait partie, aussi, du domaine public.

(Guadeloupe et Martinique : Ord. 9 fév. 1827, art. 34, § 8, et art. 176, § 9). (Réunion : Ord. 21 août 1825, art. 160, § 9.) (Mayotte : Ord. 21 oct. 1845, art. 2.)

Cette bande de terre semble avoir été destinée à l'origine, à faciliter la défense de la côte et à donner la possibilité de se ravitailler en escale.

La dimension des « pas » a varié, et n'est pas la même à La Guadeloupe. Le pas avait, au maximum, trois pieds et demi, d'après les anciennes ordonnances (Ord. 17 janv. 1772). A la suite d'un arrêté du capitaine DECAEN (5 mars 1807), la mesure du pas du roi, ou « pas géométrique » fut fixée à cinq pieds (soit 1 mètre 624), pour la Réunion. A La Guadeloupe, par suite d'un usage dont l'origine est inconnue, le pas du roi n'était que de trois pieds.

Dans l'ancien droit, la réserve était inaliénable et imprescriptible¹. Elle fait donc bien partie du domaine public. Cepen-

¹ Ord. 21 août 1825 ; — Ord. Org. 9 fév. 1827, art. 34, § 5 ; — Ord. du 27 août 1828. — La jurisprudence des Cours Coloniales se prononce dans le même sens : arrêt du 14 août 1874 (NAVEREAU, thèse, p. 234), Cour de la Martinique, 17 avril 1844. — Voir thèse CARRÉ, p. 179 et suiv.

dant il peut y être fait des concessions ; mais dans un seul cas la concession est définitive et irrévocable : lorsqu'elle a été faite pour la construction de villes ou bourgs, dit l'arrêt de la Cour de la Martinique, en date du 14 août 1874 (ROUGON, *Les Cinquante pas du roi dans les colonies françaises*, *Rev. Mar. et Colon.*, 1876, t. 51, p. 776 et suiv.). En effet, dans ce cas-là, le but de la réserve est atteint puisqu'il est précisément de faciliter « l'établissement, dans le contour des îles, des bourgs..., forts..., batteries et autres ouvrages publics et nécessaires, tant pour leur décoration que pour leur défense ». (Cour de la Martinique, 10 mai 1846.) Aussi, suivant le décret du 21 mars 1882, à La Guadeloupe, « les détenteurs de terrains bâtis dans les villes, bourgs et villages, sur la zone des cinquante pas géométriques réservés à l'État, recevront des titres de propriété définitifs et incommutables, délivrés par le Gouverneur en conseil privé : pour ceux des dits terrains occupés antérieurement au 9 février 1827, et détenus publiquement et paisiblement depuis cette époque ; et pour ceux des dits terrains occupés depuis le 9 février, 1827 en vertu de permissions administratives dont les conditions auront été remplies ».

Sauf ce cas des villes et bourgs, la réserve des cinquante pas est domaine public.

Pour la délimitation, il y a eu souvent des difficultés (notamment à La Réunion en 1886). (ROUGON, *op. cit.*, p. 776.)

A la Martinique, les cinquante pas sont comptés à partir « du bord de la terre franche », « où les arbres et arbrisseaux commencent à croître » (Arrêt en règlement du Conseil souverain de la Martinique du 3 mars 1670 ; et dépêche ministérielle du 3 décembre 1757.)

Dans les Iles-sous-le-Vent, le règlement d'arpentage (1705) parle d'herbe naissante comme point de départ. Mais ce point de départ est peu défini. Faut-il adopter le plus grand flot, qui est le flot d'ouragan, très commun aux colonies, et qui recouvre souvent les « herbes naissantes » pour une bonne part ? Le Conseil contentieux de la Martinique juge en ce sens dans son arrêt du 14 septembre 1863 : « L'arrêté Conseil

souverain de la Martinique du 3 mars 1670, fixant le point de départ des cinquante pas géométriques aux premières herbes, a ajouté « qui croissent au delà du flot » ; donc le dernier flot est le vrai point de départ. » (ROUGON, op. cit., p. 777.)

C'est, ici aussi, l'Administration qui fait la délimitation et ce sont les Conseils contentieux des Colonies et le Conseil d'Etat qui sont compétents pour « connaître des empiétements commis sur la réserve des cinquante pas géométriques et sur tout autre propriété publique ». C'est ce qui ressort des ordonnances organiques des Colonies, notamment celle du 21 août 1825, art. 160, § 9, pour La Réunion, et celle du 9 février 1827, art. 176, § 9, pour La Martinique, etc. ¹.

RIVAGES DE LA MER EN DROIT COMPARÉ ²

Belgique.

Comme en France, les rivages de la mer font partie du domaine public, tandis que les lais et relais de la mer font partie du domaine privé de l'Etat. Les règles sont en effet à peu près les mêmes qu'en France, mais les dunes ne font pas partie du domaine public. Elles sont susceptibles de propriété privée, sauf restrictions apportées par la loi en vertu de l'intérêt d'ordre public ; elles ne font partie ni du rivage, ni des lais et relais de la mer, ni de la partie de territoire hors commerce ; on peut, par exemple, les acquérir par prescription contre l'Etat qui les a possédées auparavant comme biens vacants. (*Pandectes Belges*, Bruxelles. — Cass. Belge, 29 mai 1885, Pasicrisie, 85-1-176. — DALLOZ, Jur. Gén. Suppl., t. VI ; v^o Dunes, n^o 18.)

¹ Le décret du 21 février 1852 est applicable à l'Algérie (décret du 19 mars 1886).

² Quelques notes seulement, à titre de comparaison,

Espagne.

Le rivage de la mer fait partie du domaine public de l'Etat. Il en est de même des lais et relais de la mer (art. 339 du Code civil espagnol).

Les Partidas avaient estimé chose commune et publique la mer et ses rivages ; de sorte que quiconque pouvait construire sans être inquiété. Aujourd'hui, il faut une autorisation expresse des autorités compétentes, qui peuvent la donner soit à titre permanent, soit à titre temporaire. Sauf règlements particuliers, on peut librement circuler sur le rivage et y prendre sable, coquillages ou algues ¹.

Allemagne et pays germaniques.

Les rivages de la mer appartiennent à l'Etat. (LEHR, *Elém. de Dr. Germ.*, 1892, t. I, p. 132.)

En cas de sinistres maritimes, les riverains sont obligés de laisser libre passage sur leur fonds, si la nécessité l'exige, en vertu d'une loi du 17 mai 1874. (*Annales de législation étrangère*, t. IV, p. 136.)

Etats-Unis d'Amérique.

Californie.

Les rivages de la mer et les parties couvertes par les marées peuvent faire l'objet de propriété privée, mais aux conditions de ne pas gêner la circulation, ni d'en interdire l'accès des eaux pour un usage public. (Constitution du 7 mai 1879.) Cependant, en deçà de deux milles de toute cité, les terres couvertes par la marée et les terres bordant les eaux de tout port, havre, etc., employées pour les usages de la navigation, ne pourront être ni vendues ni concédées aux particuliers ou à des sociétés ¹.

¹ Voir thèse CARRÉ,

Massachussetts.

Il est formellement interdit, sous peine d'amende, d'enlever des galets, sables et graviers sur les rivages ou terres soumises au flux des marées, et de couper toute végétation ou arbre servant à la protection des bords. (Loi du 22 avril 1892.)

Grande-Bretagne.

Sauf titres ou prescription contraire, la Couronne est propriétaire du rivage de la mer jusqu'à la hauteur des marées moyennes.

Les particuliers, qui ont occupé une partie du rivage depuis longtemps et d'une manière continue, sont présumés l'avoir fait en vertu d'une concession régulière.

La Couronne ne perd ni ne gagne aucun droit sur les terrains recouverts ou découverts brusquement par la mer ; mais si cet envahissement ou ce retrait se fait graduellement, la Couronne étend son domaine aux dépens des particuliers propriétaires de la côte, ou réciproquement.

La Couronne, enfin, peut seule autoriser la récolte d'algues, sables ou coquillages sur le rivage, à moins d'un usage local en faveur du public (les Anglais sont très traditionnalistes, et la coutume égale le droit) : et sauf preuves contraires, les lais et relais de la mer appartiennent à la Couronne et non aux riverains ¹.

Danemark ².

Le rivage de la mer a comme limites, d'une part les terres cultivées, d'autre part la mer elle-même. Il appartient à des propriétaires privés qui peuvent y avoir des droits négatifs (celui d'interdire l'enlèvement des sables, terre, pierres, par

¹ LEHR, *Eléments de droit anglais*. — HALSBURY, *The law of England*.

² Ces renseignements nous ont été aimablement communiqués par M. AAGE GREGERSEN, sous-chef de bureau du ministère des Affaires Étrangères du Danemark. Nous l'en remercions encore ici.

exemple) et des droits positifs (tel celui d'aménager des viviers à anguilles).

Les atterrissements augmentent les droits des riverains, mais non les îles qui se forment dans la mer : elles appartiennent à l'Etat, selon l'axiome du droit danois : « Ce qui n'appartient à personne appartient au roi. »

Les pêcheurs peuvent faire usage et avoir un certain droit de circulation sur la partie de rivage dépourvue de végétation.

Le public ne peut se baigner qu'aux endroits où ce droit s'exerce depuis un long usage.

Le rivage de la mer ne peut enfin changer de condition.

Imprécise et changeante, la ligne de laisse de basse mer est à la fois une fin et un commencement.

Limite du domaine public maritime, elle est en même temps un point de départ : celui de la mer elle-même.

Le domaine public ne s'étend pas en effet à la mer, mais simplement au rivage¹. Car la mer, disent VATTEL et PROUD'HON, reste dans la communauté universelle du genre humain et est nécessairement libre.

Cependant l'Etat côtier n'a-t-il pas des droits sur la mer baignant ses côtes ? Et quelle est la nature juridique de la mer elle-même ?

¹ Au point de vue délimitation du rivage, la ligne de laisse de basse mer n'a pas besoin évidemment d'être déterminée. Cependant, lorsqu'il s'agit de la récolte d'herbes marines ou de pêche, ou encore de concessions, il est important de connaître cette ligne de démarcation qui, lorsqu'il y a lieu, doit être fixée par arrêté du Préfet maritime (Dépêche du 28 novembre 1854. — NAVEREAU, *Des délimitations*, thèse, p. 196, note). Lorsqu'une concession porte comme limite, la mer, il suffit de se reporter au plan joint au contrat de concession.

DEUXIÈME PARTIE

= LA MER =

CHAPITRE PREMIER

LA MER EN GÉNÉRAL

LES FAITS.

« Le droit à la mer, dit M. DE LAPRADELLE, est la première « question soulevée par le droit au commerce. » Dans tous les temps, la question économique, plus encore que la question politique, a décidé du statut juridique de la mer. La puissance publique n'est intervenue qu'ensuite pour pousser les auteurs à créer des théories destinées à étayer juridiquement sa prétention sur la mer.

Pour comprendre les théories émises tour à tour, il faut pénétrer le milieu maritime. Et tel va être l'objet de ce chapitre.

Chaque cité maritime a intérêt à monopoliser son commerce sur la mer. Ce monopole commercial une fois établi, la puissance publique prétend alors à la souveraineté sur les mers traversées et n'admet pas de rivaux. Par jalousie et par concurrence, une cité voisine, agissant selon les mêmes principes, entre en lutte avec la première et réduit à néant sa souveraineté au moment même où elle atteint son apogée. Lutte au monopole par la découverte de nouvelles routes, accroissement des flottes de commerce, guerres navales ; tout est mis en œuvre, tandis que les juristes locaux s'épuisent en arguments qui, souvent, ne valent pas mieux les uns que les autres, mais suffisent cependant à développer et à maintenir les théories

juridiques émises comme justification. C'est tour à tour l'histoire des grandes cités maritimes d'Italie, d'Allemagne, de Portugal, d'Espagne, de Hollande, d'Angleterre, et, plus qu'on ne le croit, de France.

La Méditerranée est le centre par excellence de la circulation maritime ¹. Successivement, les Phéniciens, les Grecs, les Carthaginois, les Romains cherchent à en avoir l'exclusivité. Puis viennent les pèlerins et croisés qui vont vers l'Orient et les marchands vers l'Occident apportant les produits de luxe, compléments utiles aux poissons, fourrures et métaux du Nord. Tandis que l'on cherche à se défendre contre les pirates, les premiers codes de commerce et les premières notions de droit international se font jour peu à peu. Le droit privé maritime se développe. Tour à tour paraissent les Lois Rodhiennes ², les lois Romaines ³, les Tables amalfitaines ⁴, les Roôles ou Jugements d'Oléron ⁵, les Assises de Jérusalem ⁶, les Ordonnances de Wisby ⁷, les Coutumes de Valence ⁸, les Capitulaires Nautiques de Venise ⁹, certaines dispositions du Code de Mont-

¹ Les Anciens ne connaissaient pas uniquement la Méditerranée : ils étaient allés au-delà des « Colonnes d'Hercule » (Gibraltar), n'ignoraient pas l'Océan Indien, et savaient utiliser non seulement les routes de terre mais aussi la route maritime pour aller au « pays de la soie » (Chine). Un Marseillais, PYTHÉAS, alla en Cornouailles d'où il rapporta l'étain, puis au Danemark, et en Norvège où il vit, raconta-t-il, le soleil à minuit (ce qui parut invraisemblable à ses concitoyens, : « *galéjade* »... cependant véridique). Cela se passait au commencement du IV^e siècle avant J.C. (On lui attribue la découverte de la relation existant entre les phases de la lune et les marées, il est cité par STRABON, PLINÉ L'ANCIEN et HYPPARQUE). Un autre Massaliote, EUTHYMÈNES, alla aussi par mer en Afrique et y navigua sur un fleuve vingtfois plus large que le Rhône ou le Tibre (Sénégal ou Niger). On pourrait citer de nombreux autres exemples.

La Méditerranée n'en était pas moins pour tous la « *mare nostrum*. »

² Les Grecs sont les premiers à publier des lois maritimes, et particulièrement les Rhodiens appelés par FLORUS « le peuple nautique. »

³ Titres aux *Pandectes*, aux *Codes Théodosien* et *Justinien*, aux *Basiliques* (877).

⁴ XI^e siècle. (Italie).

⁵ Début du XII^e s. (« roôle » = *rule*, règles).

⁶ Certains titres seulement. (XII^e s.).

⁷ (Ville de Wisby). Elles font foi dans toute l'Europe septentrionale (1163-1288).

⁸ 1250.

⁹ 1255.

pellier ¹, le Guidon de la Mer ², la Hanse Teutonique ³, les Assurances d'Anvers et d'Amsterdam, l'Ordonnance de la Marine de Colbert, etc. C'est là que l'on trouve les premières règles de navigation, les premières juridictions commerciales, les premiers arbitrages. Les théories juridiques naissent des prétentions et des luttes commerciales des différentes cités maritimes.

Dans l'Antiquité, ce sont les Phéniciens — plus spécialement les Tyriens, — les Carthaginois, les Grecs, les Rhodiens, les Romains, qui s'attribuent tour à tour l'empire des mers.

Au Moyen-Age, ce sont les Vénitiens, les Gênois, les Espagnols, les Portugais, les Hollandais, les Anglais et les Français qui revendiquent le monopole, sinon de la mer entière, du moins de certaines routes maritimes.

En Italie, c'est successivement Florence, Gênes, Pise, Venise, grandes républiques communales qui organisent des flottes puissantes pour monopoliser tous transports sur la Méditerranée et sur « leurs » mers Ligurienne et Adriatique. Le Doge, chef des « seigneurs de l'or de la Chrétienté » ne se mariait-il pas symboliquement avec l'Adriatique dans la cérémonie annuelle du *Bucentaure* ? A l'opposé, les villes riveraines de la Baltique, de la Mer du Nord et de l'Atlantique, à l'inverse des cités italiennes, se réunissent en ligues ou « hanses » ⁴ dont la plus célèbre fut la Ligue Hanséatique, la première ligue véritablement internationale, dont le but était le commerce maritime.

Les Portugais, voulant supprimer l'intermédiaire des marchands arabes, cherchent une route de mer par l'Atlantique. Des perfectionnements importants réalisés dans la navigation

¹ Montpellier et Marseille étaient les cités commerçantes du sud de la France. L'histoire du commerce montpelliérain est particulièrement intéressante à étudier : dans tous les ports de la Méditerranée, comme sur les côtes d'Afrique et d'Asie, on trouvait la monnaie et les navires montpelliérains. Aussi, le Syndic des Consuls de la ville déclarait-il, le 6 mai 1346, que Montpellier était « la clé de la mer ».

² 1584 (Rouen).

³ 1591. (« *Aenzée-Steden* » = cité-mer).

⁴ Fondée en 1241, Elle groupe 80 villes au XIV^e s. « Cette Ligue, » dit P. de RONSIERS, était vraiment un syndicat international de col-porteurs maritimes. »

leur permettent de trouver ce qu'ils cherchaient : l'Inde, en 1490, en contournant l'Afrique (et aussi ce qu'ils ne cherchaient pas : le Brésil, en 1500). Ils établissent alors un monopole national des épices, proclament l'Océan Indien propriétés portugaises, et le roi de Portugal porte le titre de « seigneur de la navigation ».

De leur côté, les Espagnols, bien que n'étant pas des marins, cherchent eux aussi des monopoles commerciaux. Gênés par les « propriétés portugaises » de l'Atlantique et de l'Océan Indien, ils visent à coloniser l'Amérique grâce à des navigateurs non-espagnols, et ils se proclament « maîtres des mers d'Amérique », après les voyages du « génois » Christophe Colomb qui crut découvrir l'Inde, but du voyage, et ne fit qu'aborder en Amérique découverte déjà avant lui¹. Les Portugais cherchent surtout le monopole du commerce d'Orient et les Espagnols les richesses de l'intérieur des terres d'Amérique. Cependant un conflit ne tarde pas à s'élever entre les deux nations au sujet du droit de navigation, qui, pour l'époque, signifiait droit de souveraineté sur la mer. Voulant chacun l'usage exclusif de la mer, Espagnols et Portugais demandent aux Papes de leur partager les océans du globe.

Les Hollandais, à leur tour, cherchent à obtenir le monopole du commerce maritime. D'abord spécialisés dans la pêche et l'industrie des draps, ils s'ingénient, après leur séparation de l'Espagne pour des raisons politiques et religieuses, à souffler les épices aux Espagnols. Après des tentatives diverses, ils

¹ L'Amérique était déjà connue de certains navigateurs, sinon en tant que continent nouveau, du moins en tant que terre. Sans parler de sa partie arctique connue certainement depuis longtemps par les Normands : *Northmen* = hommes du nord. (le Labrador, le Groënland et la Scandinavie n'étaient peut être pas encore très éloignés les uns des autres à cette époque, si l'on en croit les théories du professeur Wegener), la partie centrale de l'Amérique déjà atteinte avant CHRISTOPHE COLOMB n'a été reconnue comme nouveau continent que par le Florentin AMÉRIC VESPUCE naviguant pour le compte du Portugal (1499), la partie sud par PINZON et ALVAREZ CABRAL (1500 au Brésil ainsi dénommé de la « couleur rouge de ses bois »), tandis que quelques années avant, en 1497, CABOT arrivait à Terre-Neuve et sur la côte du Maine actuel.

Le premier voyage de COLOMB date de 1493 et son quatrième de 1504. mais il était persuadé être dans l'Inde, d'où le nom d'*Indiens* qui fut donné aussitôt aux indigènes.

occupent les Iles de la Sonde qu'ils ont reconnu être le véritable centre des épices. Ils prennent la première place dans le commerce et la navigation maritime, après avoir successivement éliminé les Espagnols, les Portugais, les Hanséates et les Méditerranéens. Le XVII^e siècle vit l'apogée des Hollandais, qui fit place ensuite à celle de l'Angleterre.

Les Anglais, peu marins au début, se font aventuriers de la mer. Allant de succès en succès, ils développent leur marine de corsaires, qui, tout à la fois, découvrent des terres et détruisent les navires espagnols qu'ils rencontrent ¹. D'officieuse, la puissance maritime des Anglais devint officielle et l'œuvre du Parlement approuva ce développement maritime proclamant, pour ces raisons commerciales, la mer « fermée », réservée aux seuls navires anglais. La lutte maritime fut engagée avec la Hollande qui proclamait, ce qui était conforme à ses intérêts, la mer « libre ». Ce conflit se termina par la victoire anglaise.

Les Anglais veulent alors la maîtrise des mers, et s'arrogent tous les droits sur mer puisqu'ils s'estiment chez eux ; ils exigent le salut, le droit de visite, etc ². Cette prétention, vivement combattue par les autres puissances, le fut particulièrement par la France. « Liberté des mers, égalité des droits pour toutes les nations », disait Louis XIV qui faisait inscrire cette devise sur les pavillons de la Marine de guerre française. Et à la fin du XVIII^e siècle, cette notion du monopole d'une nation sur les mers déclina. Chaque Etat ne prétendit plus qu'à une certaine exclusivité sur la partie de mer baignant son territoire.

LES THÉORIES.

Les théories juridiques des droits des Etats sur la mer se

¹ C'est surtout pour des raisons commerciales pour lutter contre les pirates anglais que l'Espagne organisa l'*Invincible Armada*, dont l'expédition fut un désastre pour elle.

² En 1674, l'Angleterre passa un traité avec la Hollande pour déterminer l'empire des mers et le salut au pavillon. Mais la France n'y a jamais consenti.

calquent pour ainsi dire sur les faits qui viennent d'être exposés, et en ont suivi la même évolution.

« Historiquement, dit M. DE LAPRADELLE, la mer a été « soumise à trois régimes : *res unius*, puis *res nullius*, enfin « *res communis*, c'est-à-dire (les jurisconsultes du *jus gentium* « aiment à parler latin) : choses *d'un seul*, puis de *personne*, « enfin de *tous*. »

Les peuples anciens et ceux du début du Moyen-Age veulent sur mer comme sur terre le commandement exclusif, et désirent y étendre leur droit de souveraineté, à l'exclusion des autres pays. Déjà les Grecs avaient autrefois imposé au roi de Perse de ne pas approcher ses flottes près de leurs côtes. En 348 avant Jésus-Christ, un traité conclu entre Rome et Carthage contenait les stipulations suivantes : « Les Romains ne navigueront pas au-delà du promontoire Kalou, à moins d'y être « contraints par la tempête ou par l'ennemi. Si quelqu'un d'eux « est forcé de franchir cette limite, il ne pourra ni rien vendre, « ni rien acheter, si ce n'est pour la réparation des navires « ou pour le culte des dieux, et il devra, dans les cinq jours, « quitter ces parages ¹. » On a vu précédemment les prétentions des villes de Gênes, de Pise, de Venise. C'est BURGO qui présente les arguments juridiques en faveur du monopole de la République de Gênes sur la Mer Ligurienne ². Aussitôt, Théodore GRANSWINCKEL proclame la liberté et écrit son « *Vindiciæ* « *adversus Petrum Baptistam Burgum Ligustici maris dominii* « *assertorem* » contre le monopole des Gênois et leur porteparole BURGO. C'est Julius PACIUS, chevalier de Saint-Marc, qui est chargé de soutenir les prétentions vénitiennes dans la lutte contre celles du roi d'Espagne ; et il démontre en trois points que la mer Adriatique n'appartient qu'à Venise, parce qu'il y a prescription, parce qu'il y a des droits... De son côté, Jean STRAUCHIUS déclare que la mer peut être susceptible de

¹ POLYBE, cité par M. VALÉRY, p. 1, note 1. *Le pape Alexandre III et la liberté des mers*. Extr. Rev. Gén. Dr. Int. Pub., Mars-Avril 1907.

² BURGO, « *de dominio Sereniss. Genuensis reipublicae in mari Ligustico* ».

propriété et de souveraineté ; il remonte à Noé lui-même qui aurait commencé la prescription de la mer (depuis plus de... trente ans) ; en réalité STRAUCHIUS n'écrit qu'un ouvrage inutile, où il démontre en vain ce qui est déjà admis. Mais d'autres auteurs, comme l'Abbé GALLIANI dans son « *De Doveri de principi neutrali* », proclament l'impossibilité de garder la mer.

Lors de l'époque des grandes découvertes, les peuples qui avaient la maîtrise de la mer — Espagnols et Portugais — sont obligés, dans leur désir de monopole, de faire appel à l'intervention pontificale. ALEXANDRE VI, qui fut élu pape l'année où Colomb arriva en Amérique, traça une ligne du pôle arctique au pôle antarctique, à cent lieues du Cap-Vert et des Açores. Les régions découvertes à l'Ouest seraient à l'Espagne, et celles découvertes à l'Est appartiendraient au Portugal. En 1494, le traité de Tordesillas reculait la ligne de démarcation à 370 lieues des îles du Cap-Vert ; et dix-huit ans après la découverte de l'Amérique, naissait le débat sur la justification des prétentions soutenues¹. Cette intervention des Papes est en quelque sorte normale : c'était la seule puissance internationale à cette époque. A l'avènement d'ADRIEN IV, par exemple, on avait pu voir Henri II d'Angleterre demander au Pape l'autorisation de faire la conquête de l'Irlande, car, de droit ancien, remarque Jean DE SALISBURY, dans son *Metalogicus*, « en vertu de la donation de Constantin, toutes les îles appartiennent à l'Eglise romaine² ». Un autre pape, MARTIN V. avait concédé au roi de Portugal, don Henri, les pays à découvrir du cap Bogador et du cap Noun jusqu'aux Indes. NICOLAS V avait accordé aux Portugais un droit de domination sur les Sarrasins, et en 1455, le droit d'occuper les territoires de la côte Occidentale de l'Afrique³.

¹ Voir thèse BAUMEL, Montpellier 1931, *Le droit international Public, la découverte de l'Amérique et les théories de Francisco de Vitoria*.

² Voir NYS, *Publicistes espagnols*, p. 538. R. D. I.

³ Bulle de Nicolas V (« Rome 6 des Ides de janvier de l'an 1454 ») donne au roi de Portugal et à l'Infante Henrie l'empire de la Guinée et le pouvoir de subjuguier les nations barbares de ces contrées, défendant à toute autre nation d'y aller sans la permission des Portugais. — LEIBNITZ, *Codex jur. gent. diplomat.* a. 165 et 203.

En l'an 1160, ALEXANDRE III autorisait la pêche du hareng les dimanches et jours de fêtes, parce que la pêche n'a qu'un temps et est de grande ressource aux pauvres¹. Le même ALEXANDRE III intervenait auprès des Consuls de Gênes en faveur des bourgeois Montpelliérains par une lettre du 11 octobre 1169, pour la liberté du commerce maritime. Est-ce simplement un fait de peu d'importance, ou voulait-il intervenir en faveur du principe de liberté des mers, comme le pense M. VALÉRY² ? On a longtemps discuté pour savoir à quel titre le pape ALEXANDRE VI était intervenu entre les Espagnols et les Portugais. On a prétendu qu'il avait déterminé des sphères d'influences. Cela est faux. Le droit colonial moderne entend par « sphères d'influences » une réserve de possibilité éventuelle de souveraineté, réservée à un Etat moyennant la renonciation des autres puissances. Les Etats se réservent réciproquement le droit de faire de l'occupation effective sur un territoire où ils ne peuvent pas encore pénétrer suivant les règles expresses des articles 34 et 35 de l'acte de Berlin du 26 février 1885. On a avancé aussi la notion d'arbitrage. La Papauté n'a pas exercé d'arbitrage : elle n'a fait qu'une désignation de privilège d'évangélisation. Et d'ailleurs FRANCISCO DE VITORIA, l'illustre théologien de Salamanque, a bien précisé que le Pape « ne s'était pas prétendu droit au monde ». Il démontre dans ses « *Relectiones theologicae* » que le Pape, pas plus que l'empereur, n'est maître du monde. Le Pape n'a pu accorder qu'un monopole de prédication et non de territoire, sphères d'influences spirituelles seulement. Puis, allant plus loin, VITORIA proclame la liberté des mers. Sans doute ne prêche-t-il pas ainsi pour son pays : les Espagnols veulent la souveraineté sur la mer, puis, après eux les Hollandais et les Anglais. Le principe de souveraineté exclusive est proclamé quand la nation a le monopole du commerce maritime. Le principe contraire est proclamé, par la même

¹ Lettre adressée par ALEXANDRE III aux Princes d'Allemagne qui faisaient des difficultés. — VALIN, Nouv. *Commentaire de l'Ord. de la Marine*, 1766.

² Voir M. VALÉRY, cité en note 2, à ce chapitre.

nation, lorsque sa souveraineté sur mer a décliné. Aussi VASQUEZ DE MENCHACA, jurisconsulte espagnol, indique que la mer échappe à toute espèce de propriété, et c'est après lui que VITORIA dégage nettement le principe de liberté que VASQUEZ n'avait pas aperçu dans son commentaire, excellent mais borné, de la loi romaine.

Près d'un siècle après VITORIA, UGON VAN GROOT (ou « *Grotius* » : c'était la coutume à cette époque de latiniser les noms), publie en 1609 son « *Mare liberum sive de jure, quod Batavis competit ad indiana commercia* », puis son « *de Jure belli ac pacis* »¹. Les Portugais et les Espagnols réclament la propriété de la mer, en s'appuyant sur les Bulles des papes. Mais les puissances protestantes s'élèvent contre ces mêmes Bulles. A MENDOZZA, ambassadeur d'Espagne qui se plaignait des vaisseaux anglais qui gênaient le commerce espagnol, ELISABETH D'ANGLETERRE répondait : « La mer est, tel l'air, commune à toutes les nations », et elle chargeait l'Italien ALBERIC GENTILIS, professeur de jurisprudence à l'Université d'Oxford, de publier en 1588 contre Philippe II, son « *de jure belli* ». C'est au tour de BOROUGHS et JOHN SELDEN² de démontrer la souveraineté de la Grande-Bretagne par des arguments tirés de l'Écriture Sainte, de la prescription, des lois communes de l'Angleterre, des anciens titres, des traités, et... de l'exemple des autres gouvernements. Ils démontrent — ou s'efforcent de le faire — que la mer est objet de souveraineté et de propriété, puis veulent prouver ensuite que ce maître absolu de la mer est l'Angleterre. L'Angleterre avait besoin du monopole pour son commerce ; en face d'elle, la Hollande, pour le même motif commercial, avait au contraire besoin de la liberté des mers que GRANSWINCKEL et GROTIUS avaient proclamée.

C'est en 1636 que SELDEN écrivit son « *Mare Clausum* ». Une multitude d'auteurs se mirent à discuter et prendre position

¹ Il naquit à Delft en 1582 et y mourut en 1645. C'était un théologien. Les théologiens s'occupaient de droit international parce qu'ils étudiaient le droit canon et la théologie, et que leurs connaissances devaient être « universelles » (= catholiques).

² JOHN SELDEN, né en 1584, mort en 1654, a écrit son « *mare clausum* » en 1636.

soit pour GROTIUS soit pour SELDEN, et les discussions s'étendaient même sur la mer Baltique : les auteurs publiaient « *mare Balticum* » sur « *anti mare Balticum* »¹.

L'Etat fort réclame pour lui seul l'empire de la mer, tandis que le faible réclame la liberté pour conserver son monopole commercial. Seuls de tous les auteurs, GROTIUS et SELDEN firent quelque autorité, bien qu'à l'heure actuelle, de l'étude de leurs traités, on puisse dire qu'ils brouillèrent tout (SELDEN particulièrement) et que si GROTIUS a mal soutenu une excellente cause (la liberté des mers), SELDEN défendit bien une mauvaise.

Ainsi, à la mer *res nullius*, ou prétendue telle — car il est bien difficile de dire qu'elle peut être soumise à une souveraineté aussi bien qu'un territoire —, a succédé la mer *res communis*. Alors que SELDEN n'avait parlé que pour l'Angleterre, GROTIUS — qui ne se cache pas d'avoir emprunté son idée à VASQUEZ, qu'il appelle la « gloire de l'Espagne » — avait parlé non seulement pour la Hollande mais, ce faisant, pour tous les Etats. Par un revirement curieux mais fréquent, c'est un Anglais, SIR CECIL HURST, jurisconsulte du Foreign Office, qui se prononça, à la session de 1925, (à la Haye), de l'Institut de Droit international, en faveur de la théorie inverse de son compatriote SELDEN, en faveur de la théorie de la mer « *res communis* », de la « mer commune », énoncée dès la fin du XIX^e siècle, aux environs de 1898, par des auteurs comme DE LAPRADELLE, seule théorie qui permette à la liberté de la mer de produire les meilleures conséquences. Après l'arbitrage de Paris du 15 août 1893, on pouvait en effet constater que, même dans une mer restreinte comme celle de Bérling, la notion de la « *mare clausum* » avait vécu. Il n'en restait plus — simple survivance — qu'une prérogative des Etats sur une certaine étendue de mer baignant leurs côtes.

¹ AZUNI rapporte dans ses « *Principes* » que l'empereur Ferdinand II ayant donné le titre de général de la mer Baltique et de l'Océan, le roi de Danemark s'en plaignit en 1628. Puis le roi de Suède s'en mêla, en réclamant la mer pour lui. Isaac Pontanus, historiographe du roi de Danemark, ne prend pas position dans la discussion pour ou contre Grotius ou Selden.

CHAPITRE II

LA MER COTIÈRE

ÉTENDUE DE LA MER COTIÈRE.

Les auteurs ont proposé des mesures toutes plus invraisemblables les unes que les autres pour déterminer la largeur de cette bande de mer.

Point de départ.

Le point de départ en est généralement passé sous silence, mais la doctrine est unanime aujourd'hui à considérer comme point de départ la ligne de laisse de basse mer sur le rivage.

Lorsque la côte est bordée d'îles, la question peut être assez délicate à résoudre. On estime que la mer côtière, que la mer « territoriale » ne commence qu'après l'ensemble des îles lorsque celles-ci bordent en chapelet le littoral, comme c'est le cas des côtes Norvégiennes ou Dalmates (voir *infra*, « Délimitation des baies »). Lorsque l'île ou l'archipel est séparé de la côte par une distance inférieure à l'étendue de la mer territoriale, la mer territoriale doit être calculée à partir de cette île (Convention de 1882 sur la pêche dans la Mer du Nord). Mais quelle est précisément cette étendue assignée à la mer côtière, à la mer dite « territoriale » ?

Point d'arrivée.

Ici, la difficulté est beaucoup plus grande, et les auteurs ont proposé maints systèmes destinés à fixer ce point d'arrivée,

Il y a tout d'abord les vieux systèmes, œuvre de l'imagination des auteurs. SCARPI, de Venise, propose de l'établir selon les besoins de chacun. On ne peut être plus vague. LOCCENIUS le place à deux journées de chemin du rivage¹. Mais cette mesure dépendra de la vitesse du navire envisagé et variera avec chacun d'eux. Des systèmes plus précis sont énoncés. BALDE, BODIN et TARGA indiquent 60 milles²; CœPELLA, SOLORYANUS et le roi JACQUES D'ARAGON 100 milles³. BYNKERSHOEK, après avoir envisagé une largeur égale à celle du territoire riverain, propose la portée du canon : « *Quare omnino videtur rectius, eo potestatem terre extendit quousque tormenta exploduntur, videmur ; generatim dicendum est potestatem terre finire ubi finitur armorum* »⁴. GROTIUS, VATTEL⁵, et des auteurs récents comme HAUTEFEUILLE, DESJARDINS, admettent aussi cette limite. ORTOLAN précise qu'elle doit suivre les progrès de la balistique : « la plus forte portée du canon selon les progrès communs de l'art à chaque époque, est la meilleure mesure à adopter »⁶. Et PRADIER-FODÉRÉ pense de même : « La portée réelle de la puissance défensive, telle est la limite généralement assignée à la mer territoriale »⁷. FUNCK-BRENTANO et SOREL estiment à leur tour que cette étendue doit suivre la même progression que la balistique. La portée du canon a été adoptée par quelques traités. On peut citer : France-Grande-Bretagne (1786), France-Russie (1787), U.-S.-A.-Grande-Bretagne (1794), France-Régence de Tunis (1795), Portugal-Grande-Bretagne⁸.

¹ SARPI, *Del dominio del mare Adriatico*.

LOCCENIUS, *De jure maritimo*, lib. I, cap. 4, n° 6.

² BALDE (XIV^e siècle), *De represaliis*, cap. ult. ; *De Republ.*, lib. I, cap. 10. TARGA, *Ponderazioni maritime*, cap. 2, n° 3.

³ CœPELLA, *De servitutibus prædiorum urbanorum*, cap. 26, n° 14.

SOLORYANUS, *De jure Indiar.*, lib. 2, cap. 6, n° 22, et lib. 3, cap. 3, n° 35. — Le roi Jacques d'Aragon, dans un diplôme donné en faveur de la ville de Cagliari en Sardaigne, daté de Barcelone 23 août 1727, dit « ... et intus mare centum millaria ».

⁴ BYNKERSHOEK, *De dominio maris dissertatio*, cap. II.

⁵ GROTIUS, *De jure bel. ac pac.*, lib. 2, cap. 3, § 13 et 14.

VATTEL, *Droit des Gens*, liv. I, chap. 25, § 289.

⁶ ORTOLAN, *Règles internationales et diplomatie de la mer*, t. II, chap. 8, p. 175.

⁷ PRADIER-FODÉRÉ, *Traité du droit international public*, t. II, p. 169.

⁸ Voir *Recueils de traités* : de CLERCO, de MARTENS,

DESPAGNET, dans son *Cours de Droit International Public* (1899), admet la même théorie et ajoute que cette portée varie évidemment suivant les progrès de la balistique. Mais voilà précisément le défaut du système. RAYNEVAL, puis GODEY, ont pensé à une délimitation mathématique par l'horizon visuel¹. Il suffit de multiplier la racine carrée de la hauteur de l'œil au-dessus du niveau de la mer par 3.750. Mais à quelle hauteur doit être placé l'œil de l'observateur ? Si l'on se tient sur la côte, on peut établir une moyenne de 3 milles environ ; c'est un chiffre théorique. Mais GODEY, appelant le système de l'horizon visuel une théorie stable et immuable, estime cette distance à 5 ou 6 milles...

DE MARTENS pense que la fixation de l'étendue « se résout mieux par des accords internationaux ». C'est dans cette voie que s'est lancé l'INSTITUT DE DROIT INTERNATIONAL. « Il faut, « écrivait déjà SEWARD, secrétaire d'Etat des U.S.A., dans une « note adressée à la Légation anglaise à Washington le 16 octobre 1864, substituer une limite déterminée en chiffres à la « méthode de délimitation si incertaine de la portée maxima « du canon », et il proposait d'adopter 3 milles. La Convention de « La Haye » du 6 mai 1882 admit 3 milles ; la Convention de Constantinople fixa trois milles pour le Canal de Suez. Des traités relatifs à la pêche avaient prévu semblable mesure en 1818 (U.S.A.-Grande-Bretagne), en 1839 (France-Grande-Bretagne), etc. A l'heure actuelle, elle est mentionnée dans de nombreux traités, Conférences ou Conventions : Danmark-Grande-Bretagne (24 juin 1901), U.S.A.-Japon-Russie-Grande-Bretagne (7 juillet 1911), Convention entre U.S.A.-Royaume-Unis relative au trafic de l'alcool (Washington, 23 janvier 1924), et celles passées entre les U.S.A. et : Suède (24 avril 1924),

¹ RAYNEVAL, *Institutions du droit de la nature et des gens*, liv. 2, chap. 9, § 10.

GODEY, commissaire de la Marine, a repris la théorie de RAYNEVAL en la perfectionnant. Thèse Paris 1896. *La Mer côtière*.

La vue des côtes, « horizon réel », avait été appliquée par Philippe II roi d'Espagne (1565) ; « Nul ne pourra venir sur nos côtes ou à la vue de nos terres pour attendre et endommager les navires de nos alliés... »

Allemagne, Norwège (24 mai 1924), Danmark (29 avril 1924), etc.

Mais cette limite a été trouvée insuffisante. On a proposé de la fixer à 6 milles afin de concilier tous les intérêts en présence. Il fallait absolument rejeter la portée de canon, sinon on serait rapidement arrivé à des absurdités¹. KLEEN, DE LAPRADELLE et d'autres auteurs ne l'admettent plus avec juste raison. Il faut donc fixer une limite moyenne. « Plus on donne « d'espace à la zone maritime, plus on diminue l'étendue de la « pleine mer et l'on gêne la libre navigation », déclare M. DE MARTENS, tandis que M. T. BARCLAY, comme on l'a déjà vu précédemment, estime qu'il faut limiter l'étendue à six milles pour que l'Etat côtier n'ait pas trop d'obligations. L'Institut de Droit International a donc porté son choix, dès 1894, sur la distance de six milles. Dans leur traité concernant la pêche, l'Espagne et le Portugal avaient déjà fixé, le 27 mars de l'année précédente, la distance à six milles.

Non seulement il n'y a pas entente entre les auteurs pour établir une telle limite, mais encore chaque état a adopté une limite différente, limite qui varie encore selon qu'il s'agit de la pêche, de la douane, de la neutralité, de la juridiction, ou de la police sanitaire.

Pour la pêche, la distance est généralement de 3 milles. Ainsi en ont décidé la France (loi du 1^{er} mars 1888) et l'Algérie (8 mars même année), l'Allemagne, la Belgique, la Grande-Bretagne (1878), la Grèce, le Portugal (1908), France-Espagne (6 fév. 1882), France-Grande-Bretagne, riverains de la mer du Nord (La Haye, 6 mai 1882, sauf pour la Norwège), Pêcheries de Terre-Neuve et de la Mer de Bérhing, etc. Elle est au contraire de 6 milles pour l'Espagne, le Portugal-Espagne (traité),

¹ De trois milles, la portée de canon s'est étendue à 6 milles (Armstrong), puis 12 milles (Krupp), 150 kilomètres (la « Grosse Bertha »). Il n'est pas nécessaire d'atteindre la vitesse-limite de 3 kilomètres-seconde pour constater qu'une même zone de mer serait à la fois aux deux états dont les feux se croiseraient lorsque les deux rivages opposés seraient en face l'un de l'autre à une distance inférieure à celle de la portée des canons riverains.

1 league pour la Norvège, 4 lieues pour l'Islande et 15 lieues pour le Groënland (loi danoise 7 mars 1788).

Pour la douane, ce sont : 1 myriamètre en Belgique, 2 myriamètres (11 milles) pour la France (loi 27 mars 1817, etc.), 3 milles (anciennement 12 milles) pour la Grande-Bretagne et les U.S.A., 3 milles pour l'Allemagne, 6 milles pour l'Espagne, la Grèce, le Portugal ; 5 et 10 kilomètres pour l'Italie, 1 league pour la Suède, 10 leagues marines pour la Norvège, etc.

La zone de neutralité est de 3 milles pour le Brésil, les U.S.A., la Grande Bretagne, la Hollande, l'Allemagne ; 5 milles pour le Chili, et l'Uruguay ; 6 milles pour l'Espagne, 1 league pour la Suède, etc.

La zone de juridiction est aussi variable que les précédentes : 3 milles (Belgique), 6 milles (Espagne), 1 league marine (Grande-Bretagne), etc.

Pour la police sanitaire, on se trouve devant le même arbitraire : ici 1 myriamètre (France), là 3 milles (Allemagne), ailleurs 4 leagues (Grande-Bretagne), etc. :

Il est bien certain que dans un même pays, il est difficile d'adopter une distance unique : les nécessités de la police douanière exigent un champ d'action plus vaste que celui de la pêche. La police sanitaire demande une étendue différente de celle de la neutralité. Cela explique clairement la diversité de limites adoptées par un même pays. On est ainsi bien loin de la notion d'une mer territoriale, d'une mer côtière.

Il n'y a donc pas une mer territoriale, mais plusieurs ; pour mieux dire, il n'y en a pas du tout. La mer territoriale n'existe ni en droit ni en fait. Ce qu'on appelle la *mer territoriale* n'est qu'une portion de la haute mer avec laquelle elle n'a aucune séparation physique. Tout au plus y a-t-il au point de vue physique, une mer « nationale », selon l'expression de M. DE LAPRADELLE (qui l'appelle aussi, de deux termes qui ne vont guère ensemble, « *territoire maritime* »). Cette *mer nationale* est la portion de mer enfermée entre les découpures de la côte, où les riverains peuvent abriter leurs vaisseaux, leurs barques, leurs pêches, etc.

La mer territoriale n'existe pas non plus en droit : il n'y a qu'un ensemble de droits, et ces droits, différents, s'appliquent non pas sur une seule étendue, mais sur des étendues différentes. Comme le dit M. DE LAPRADELLE, « où la confusion commence, où l'erreur existe, c'est lorsqu'on veut prendre cette matérialisation d'un certain nombre de droits comme formant une réalité séparée. Non, la mer territoriale n'est pas une entité distincte ni au point de vue physique, ni au point de vue juridique... Du moment qu'il y a toute une série de mers territoriales avec des limites différentes, une pour la pêche, une pour la police de la pêche, une pour la santé, une pour la douane, une pour la neutralité, il n'y a pas une, mais deux, trois, quatre, cinq, six mers territoriales, c'est la preuve qu'il n'y a plus de mer territoriale du tout ¹. »

Il ne faut plus parler de « *mer territoriale* ». Il faut parler simplement d'un certain nombre de droits — et de devoirs — de l'Etat sur la mer qui borde ses côtes ; il faut considérer chacun de ces droits en particulier pour fixer jusqu'à quel point il doit s'étendre. On doit aboutir ainsi à l'établissement de *plusieurs zones* : zone douanière, zone de pêche, etc., dont la largeur sera fonction des nécessités de l'Etat côtier et de l'intérêt des Etats utilisant le *jus communicationis* de VITORIA sur le *mare liberum* de GROTTIUS.

L'unité de mesure.

Il serait souhaitable que l'entente des Etats se fasse aussi sur l'unité à adopter dans leurs mesures.

Le MILLE ROMAIN vaut 1.478 mètres (1.472 à 1.482 mètres).

Le MILLE INTERNATIONAL GÉOGRAPHIQUE ou *mille nautique*, ou *mille danois*, vaut 7.420 mètres.

¹ DE LAPRADELLE, Cours à l'Institut des Hautes Etudes Internationales, Paris, 19^e leçon, 7 mai 1929.

Le MILLE MARIN ou *petit mille nautique* vaut 1.853 mètres, c'est-à-dire la même chose que le mille géographique d'une minute. En Angleterre, il vaut 1.853,2 (*mille d'amirauté*), aux U.S.A., 1.853,248 ; en France, 1.853,9. Le mille marin vaut à peu près 1 mille anglais 15 ; donc, la limite des 3 mille marins souvent adoptés vaut 3 milles anglais $\frac{1}{2}$. (Le mille anglais ou « *statuts mile* » = 1.609,3.)

Un MYRIAMÈTRE égale 10.000 mètres ou 6 milles anglais 137, ou 5 milles marins 396.

L'ancien mille prussien avait un peu plus que l'ancien mille danois, c'est-à-dire 7.531 mètres 9. L'ancien mille écossais avait 1 mille anglais 127. Le mille irlandais vaut 1 mille anglais 273. L'ancien mille espagnol avait 1.850 mètres.

La LEAGUE MARINE souvent adoptée par la Grande-Bretagne, la Suède, vaut 3 milles nautiques de 1.853 mètres 2 chaque ou 3 milles anglais 45. La league des récentes ordonnances scandinaves vaut environ 7.420 mètres.

On tend heureusement à adopter de plus en plus une mesure uniforme, et les préférences des Etats vont au mille marin, à la league et, en France et en Belgique pour la douane, au myriamètre.

L'Institut de Droit International a adopté comme unité le mille marin, « 60 to a degree of latitude »¹ et le propose à l'acceptation de tous les Etats.

LES THÉORIES.

Théorie du territoire.

« Ces parties de mer soumises à une nation, disait VATTEL, « sont comprises dans son territoire. On ne peut y naviguer

¹ Voir JESSUP *The law of territorial waters*, chap. « The law of the future », *in fine* : projet de codification internationale (1927.)

« malgré elle ; mais elle ne peut en refuser l'accès à des vais-
 « seaux suspects pour des usages innocents sans pécher contre
 « son devoir, tout propriétaire étant obligé d'accorder aux
 « étrangers le passage, même sur terre, lorsqu'il est sans dom-
 « mage et sans péril. » La mer côtière serait-elle comprise vrai-
 ment dans le territoire de l'Etat riverain ? VALIN admet parfaite-
 ment cette hypothèse : pour déterminer l'étendue de mer,
 prolongeant le territoire de l'Etat riverain, il faut rechercher
 à quel endroit finit ce territoire. Pour cela, il faut employer la
 sonde : les droits de l'Etat s'arrêtent là où l'on ne trouve plus
 le fond. VALIN est obligé de recourir à la portée de canon pour
 fixer cette étendue lorsque les côtes sont escarpées, et il suggère
 de prendre deux lieues là où le fond, ayant peu de profondeur,
 se continue trop loin dans la mer ¹. Le seul exposé de ce système
 suffit à montrer l'insuffisance et l'illogisme d'un tel procédé,
 et le peu de valeur de cette théorie.

Cette assimilation de la mer au territoire terrestre, ou mieux,
 le prolongement de l'étendue du territoire sur la mer côtière
 elle-même, a été soulevée par la question des travaux sous-
 marins et par la législation aérienne.

Ainsi la France et la Grande-Bretagne ont pu, dans les limites
 de leurs eaux côtières, se livrer aux travaux de percement de
 galeries préparatoires à l'établissement d'un tunnel sous la
 Manche. De même la Grande-Bretagne exploite à plusieurs
 kilomètres de sa côte des mines d'étain ou de cuivre en Cor-
 nouailles et des mines de charbon dans le Comté de Cumberland
 ainsi qu'entre Folkestone et Douvres ². Mais les Etats ont un droit
 de possession sur le fond et le sous-sol de la mer, sans qu'il soit
 nécessaire d'admettre la fiction du territoire qui, étymologi-
 quement, se rapporte à la terre et non à la mer, et sous-entend
 une étendue matériellement bornée. Sans doute au point de vue
 aérien, les Etats semblent considérer la mer côtière comme une
 fraction de leur territoire. « La Convention aérienne du 13 octobre

¹ VALIN, *Commentaire*, I. V, t. 1.

² Cité par FAUCHILLE, *Traité de Droit International public*, p. 205.

« 1919, après avoir reconnu que chaque puissance a la souveraineté complète et exclusive sur l'espace atmosphérique au-dessus de son territoire, précise qu'au sens de la Convention, le territoire d'un Etat sera entendu comme comprenant le territoire national métropolitain et colonial, ensemble, les eaux territoriales adjacentes audit territoire. » Les Conventions particulières entre les Etats décident de même. Telles sont celles de France-Suisse (9 décembre 1919), Danmark-Grande-Bretagne (23 décembre 1920), Allemagne-Pays-Bas (24 juillet 1922), Grande-Bretagne-Pays-Bas (11 juillet 1923), etc¹. Les lois intérieures enfin sont rédigées dans le même sens (décret espagnol du 25 novembre 1919, décret-loi italien du 25 novembre 1919, Act anglais de 1920, etc.). La mer territoriale porterait donc bien son nom : elle serait le prolongement du domaine terrestre, et non une « partie du vaste océan envisagé dans sa majestueuse unité² ». Sans doute, on ne peut céder la mer côtière sans céder la côte, mais comment démontrer que la mer côtière n'est pas le prolongement de l'Océan ? Il est impossible de soutenir que la mer riveraine forme un tout avec les terres qu'elle baigne, et que cette même mer est au contraire différente de la haute mer. Et où établirait-on la démarcation ? On ne peut s'appuyer sur des conventions visant la législation aérienne qui établissent une similitude entre le territoire et la mer riveraine uniquement au point de vue de l'étendue et non à celui de leur nature. Il n'y a pas lieu d'insister davantage sur une telle théorie, et on ne peut que regretter ce nom de « mer territoriale » qui peut prêter à confusion.

¹ *Idem.*, p. 1151.

² *Idem.*, p. 157. Et déjà on propose une autre distance : M. GOUANIER propose de remplacer les six milles par 15 milles qui, d'après lui, seraient l'étendue normale vue d'un avion... (*Rev. Jur. Int. de la locomotion aérienne* vol. IV, p. 252.)

Il est assez curieux, d'autre part, de noter que la question de la navigation aérienne qui, à l'heure actuelle, est d'un très grand intérêt, soulève des questions analogues à celles posées par la nature et l'étendue des droits de l'Etat sur la mer. On s'est inspiré des théories maritimes pour la réglementation du régime de l'air ; et notamment les problèmes de souveraineté ou de libre circulation ont été étudiés à la lumière des

Théorie de la propriété.

L'Etat a-t-il un droit de propriété sur la partie de mer qui borde son territoire ? Quelques auteurs ont prétendu qu'il avait le *dominium* sur la mer voisine, parce qu'il avait la possibilité de la posséder exclusivement. Il faut que l'Etat côtier puisse défendre ses côtes et procurer des avantages à ses populations des côtes. Il serait donc à la fois souverain et propriétaire d'une certaine bande de mer comprise entre son territoire et le large ; autrement dit, la haute mer est libre mais l'Etat riverain est propriétaire exclusif de la mer côtière.

Parler ainsi, c'est concilier les deux théories opposées de GROTIUS et de SELDEN. VALIN admet ce système, car, dit-il, l'Etat doit réserver la pêche côtière à ses seuls nationaux¹. Quelques auteurs anglais, dont HALL², pensent de même ; G. DE RAYNEVAL estime que le fond de la mer près des côtes appartient au riverain comme prolongeant le continent ; PUFENDORF³ compare la mer côtière aux fossés d'un château-fort, il trouve donc cette possession naturelle. HAUTEFEUILLE et MASSÉ déclarent qu'il est normal que l'Etat soit propriétaire de la mer comme il l'est de son territoire, en vertu du principe « *accessorium sequitur principale* ». Reste à savoir si la mer côtière est l'accessoire du territoire ou de la haute mer ? D'autres auteurs pensent que l'Etat est propriétaire de la mer côtière parce qu'il en a la possession et qu'il peut s'en réserver exclusivement l'usage. Alors qu'il ne peut occuper la haute mer, il peut interdire, par les batteries de ses côtes, l'étendue de mer voisine

formules « *mare liberum* » et « *mare clausum* ». (V. Convention internationale de 1919.)

Mais l'assimilation ne peut être complète, et l'air libre ou non, l'air territorial ou la haute atmosphère, ne peuvent avoir avec la mer, que des rapports assez lointains : il n'existe, entre eux, qu'une certaine similitude.

¹ VALIN, *Nouveau commentaire sur l'Ordonnance de la Marine*, t. II, p. 187.

² HALL, *International Law*, p. 26.

³ PUFENDORFF *De jure naturae et gentium* (Francfort, 1694).

du rivage. Cet argument a peu de valeur ; l'on n'est pas obligatoirement propriétaire d'un terrain dont on interdit l'entrée. Enfin, M. PRADIER-FODÉRÉ déclare tout net que « trois conditions sont nécessaires (pour qu'une chose puisse faire l'objet d'un droit de propriété) : 1^o l'objet doit être utile, « 2^o de telle nature que l'usage de plusieurs nuise à celui du « propriétaire prétendu, 3^o être réduit en la possession réelle « et matérielle du propriétaire. Or la mer territoriale réunit « ces trois conditions ¹. » Il est inutile d'insister longuement sur le peu de valeur de ce raisonnement. Les deux premières conditions peuvent s'appliquer autant à la haute mer qu'à la mer territoriale et la « possession réelle et matérielle du propriétaire » n'est possible pas plus pour l'une que pour l'autre. D'ailleurs, M. PRADIER-FODÉRÉ démontre amplement que la propriété de la mer territoriale est indispensable à l'État pour se réserver la pêche et surveiller les abords de son territoire. Comme cela peut très bien se soutenir sans invoquer le droit de propriété, on peut sans regret abandonner la théorie du « *dominium* ».

Théorie de la souveraineté.

La théorie de la souveraineté sur la mer voisine des côtes est une survivance de l'ancienne prétention des peuples à l'empire des mers. Et nombreux sont les auteurs qui ont admis cette sorte d'*impérium* de l'État sur la mer.

BARTOLE, dans un opuscule écrit, dit-il, sur l'ordre d'un fantôme, déclare : « Celui qui possède la juridiction sur le territoire baigné par la mer, la possède aussi sur cette mer « jusqu'à une petite distance. » BODIN, dans sa *République*, dit à son tour que les droits de la mer n'appartiennent qu'au Prince souverain. ORTOLAN, de son côté, estime que l'État a sur cet espace « non la propriété mais un droit d'empire, un pouvoir

¹ PRADIER-FODÉRÉ, *Traité de droit international public*, t. II, p. 159.

« de législation, de surveillance et de juridiction internationale ». De même PERELS : « On ne prétend pas exercer un droit de « propriété *dominium* tel que celui qui appartient à l'Etat sur « le littoral même s'il s'agit d'un *imperium*. » IMBART-LATOURE déclare : « Certains biens destinés à l'usage public, tels que les « rivages, ports, rades, sont compris dans le domaine public « et tout en constituant dans une certaine mesure une propriété « de l'Etat soumise à des règles spéciales : d'autres biens, sans « être susceptibles d'une véritable appropriation, dépendent « néanmoins de l'Etat riverain qui y exerce sa souveraineté « territoriale : telles sont les eaux territoriales de la mer ¹. » La puissance qui possède le rivage est souveraine de la mer circumvoisine « *quousque tormenta exploduntur* », dit BYNKERSHOECK ².

La portée de canon devient le moyen simpliste mais exact pour fixer l'étendue de mer côtière sur laquelle l'Etat pouvait exercer sa souveraineté. Vers le commencement du XVIII^e siècle, les canons de marine envoyaient assez bien leurs boulets jusqu'à trois milles des côtes, aussi les juristes adoptèrent-ils cette mesure qui eut un grand succès, sauf en Suède et en Norvège, pays qui depuis longtemps avaient fixé à quatre milles les bornes de leurs droits. Dans de nombreux traités, règlements, lois et conventions, on trouve « la limite ordinaire « de trois milles, comptée à partir de la marée basse » ³.

Avec les progrès de l'artillerie d'une part, et la persistance des juristes à « considérer que la souveraineté de l'Etat sur « la mer territoriale est déterminée par la portée de canon,

¹ IMBART-LATOURE, *La mer territoriale*, Paris, 1889-, p. 15.

² BYNKERSHOECK, *De dominio maris*, ch. 2, § 5. — BYNKERSHOECK a emprunté son idée à G. P. RÆTENBEC (*Disp. an mare dominii sive imperii sit capax*).

³ Règlement des prises, de la Russie (1869) ; Convention Allemagne-Angleterre (1894) ; Loi anglaise sur la juridiction locale des eaux territoriales anglaises (1878) ; Convention de Constantinople (1888) ; sentence d'arbitrage Angleterre-Etats-Unis au sujet de la Mer de Berhing (1893) ; affaire de l'*Alliance*, navire américain qui avait essuyé des coups de feu d'un croiseur espagnol près des côtes cubaines (1895), etc.

« à partir de la marée basse », la distance des trois milles devenait désuète. Puisqu'on posait comme principe que le canon était l'expression de la souveraineté, il fallait logiquement admettre que l'étendue sur laquelle devait s'exercer celle-ci et la longueur de la portée pratique de l'artillerie allaient de pair. Aussi, l'Institut de Droit International pensa en 1894 à fixer l'étendue de la souveraineté à six milles marins. « *L'imperium*, » disait M. DE MARTENS, est absolu et irréfutable dans le rayon « des eaux territoriales dominé par le canon. Les limites de la « mer territoriale doivent immanquablement changer avec les « modifications de la portée du canon. » Et M. DE MARTENS allait jusqu'à penser que « peut-être arrivera le moment où les « batteries russes et suédoises domineront mutuellement la Mer « Baltique » ! FUNCK-BRENTANO et SOREL¹ disent à leur tour que « comme la portée moyenne des canons s'étend avec les « progrès de la balistique, l'étendue de la mer territoriale devra « suivre la même progression ». Le projet de l'Institut de Droit International limitant indépendamment de tout progrès de la balistique, l'étendue de mer à six milles marins, était une mesure sage qui évitait ainsi de pousser la théorie jusqu'à l'absurde ; et M. T. BAPCLAY, avec un esprit plus pratique, proposait l'adoption de six milles marins comme une distance à ne pas dépasser, les obligations de l'Etat et les possibilités de conflit devenant d'autant plus grandes que la mer territoriale était large.

Il faut donc abandonner la mesure du canon, dont M. KLEEN disait déjà en 1892 à Genève, dans une session de l'Institut de Droit International « qu'aussi bien en temps de guerre qu'en « temps de paix, il était faux d'identifier la force au droit pour « établir le droit de l'Etat côtier ». La portée du canon varie d'un pays à un autre ; elle varie aussi d'une époque à une autre. Elle devient de plus en plus longue, trop longue pour fixer, en dehors du cas de guerre, les droits de l'Etat sur sa mer riveraine. Et M. DE LAPRADELLE pense « que si le canon des

¹ *Précis du Droit des Gens*, Paris, 1900, p. 376.

« côtes était générateur de souveraineté, il faudrait admettre
« que deux souverainetés coexisteraient — ce qui par définition
est impossible — « lorsque deux rivages opposés ne sont pas
« séparés par une distance supérieure à la portée du canon...
« Jadis, la notion de souveraineté s'enfermait dans l'enveloppe
« grossière de la force. Aujourd'hui, cette notion s'est épurée...
la source de la souveraineté n'est pas dans le canon mais dans
la volonté des hommes. »

Théorie de la zone de respect.

L'Etat aurait, pour ménager ses intérêts et protéger sa sécurité, une certaine partie de mer entourant son territoire appelée « zone de respect ». La mer territoriale consisterait donc en une bande de mer dont la largeur dépendrait uniquement de la portée des canons de l'Etat.

Il est inutile de s'arrêter à une telle opinion qui est insuffisante puisque l'Etat n'a pas que le droit de se faire respecter dans ses eaux, et qui ajoute à cette insuffisance les graves inconvénients de pousser à l'absurde la théorie de la souveraineté.

Théorie de la juridiction.

Repoussant l'idée de propriété et admettant en partie celle de souveraineté, certains auteurs, comme M. DESJARDINS, ont pensé que la nature du droit de l'Etat sur sa mer voisine était la *juridictio* ¹. « Sans doute, dit CARLOS TESTA, si un Etat n'a
« pas la propriété sur les eaux territoriales, il y conserve cepen-
« dant un droit de domaine ou de juridiction qui ne peut lui
« être légitimement contesté ². »

Déjà des auteurs anciens qui se refusaient à admettre les théories trop absolues de la propriété ou de la souveraineté,

¹ DESJARDINS, *Traité de Droit commercial maritime*, t. I, n° 6, p. 12.

² CARLOS TESTA, *Le Droit public international maritime*, traduct. française A. BOUTIRON, 1886, p. 72.

avaient pensé à énoncer le principe de l'existence d'un droit spécial de souveraineté mitigée. Repoussant *imperium* et *dominium*, ils admettaient la juridiction qui représentait, pour eux et pour les auteurs modernes qui les ont suivis dans leur théorie ¹, un droit de législation, de police et de juridiction.

Mais la juridiction est justement un attribut de la souveraineté et si l'on repousse l'une, comment admettre l'autre dit HALL ². Et M. DE LAPRADELLE de conclure « : Refuser la souveraineté, puis attribuer la juridiction, c'est une contradiction « manifeste ³. »

Théorie des servitudes côtières.

C'est M. DE LAPRADELLE qui a soutenu cette théorie. L'Etat serait dans la même situation qu'un propriétaire qui peut, dans l'intérêt de son bien, imposer certaines restrictions à l'exercice du droit de propriété de son voisin. Le propriétaire n'a sur ce fonds voisin aucun droit de propriété ni de souveraineté mais simplement de servitudes dont les unes sont conventionnelles ou légales, et les autres naturelles. L'Etat aurait donc des servitudes naturelles sur la mer baignant ses côtes. Or une servitude étant nécessairement attachée à un fonds dominant, l'Etat riverain a des droits sur la mer adjacente. Il aura donc un certain nombre de droits : interdire l'entrée des navires suspects au point de vue sanitaire, des navires contrebandiers, de ceux qui se livreraient à des combats navaux dans ses eaux. Il ne s'agit donc pas de souveraineté de l'Etat mais de pouvoirs. D'ailleurs voici ce que dit M. DE LAPRADELLE : « L'Etat riverain, « qui n'est pas propriétaire ni souverain de la mer territoriale, « a seulement le droit d'imposer au souverain de la mer, la

¹ DE BAR, *Théorie und Praxies des internationalen Privatrechts*, t. II, p. 612.

² HALL, *International Law*, 1880, p. 126, n° 1.

³ DE LAPRADELLE, *Le Droit de l'Etat sur la mer territoriale*, extr., *Revue Générale de Droit public*, 1898, p. 23.

« société des Etats, des restrictions basées sur les nécessités de sa protection personnelle. » Après avoir comparé l'Etat côtier à un propriétaire de droit privé, cet auteur continue ainsi : « De même qu'il n'est pas nécessaire en droit privé pour avoir des droits sur un fonds, de même il n'est pas nécessaire en droit public d'être souverain pour en exercer. Ainsi s'explique que l'Etat côtier ait sur la mer proche, un droit propre, qui n'est pas le droit de souveraineté. De plus, c'est un principe qu'il y a des servitudes non conventionnelles qui résultent de la nature des choses : ainsi s'explique que l'Etat côtier ait, sur la mer voisine, un droit qui dérive, non d'une convention spéciale, mais de sa qualité même de riverain. C'est encore un principe que la servitude ne peut se céder sans le fonds dominant : ainsi s'explique qu'un Etat ne puisse céder ses droits sur la mer côtière sans céder aussi sa côte et réciproquement...¹. »

Mais pourquoi chercher une comparaison empruntée au Droit privé ? Pourquoi vouloir appliquer de telles notions au Droit public ? Pourquoi n'admettre que trois sortes de prérogatives, ou plus exactement trois sortes de servitudes de polices sanitaire et militaire ? Pourquoi même employer ce mot de « servitude » ? Le propriétaire de la mer est la souveraineté des Etats, dit M. DE LAPRADELLE. Il y aurait échange de bons procédés entre les deux voisins. Mais sur quelle base juridique appuyer une telle théorie ? Voilà plutôt les pouvoirs du riverain singulièrement limités.

Cette théorie a une base juste : l'Etat ne jouit pas d'une souveraineté absolue sur la mer côtière, il n'a que des pouvoirs. Mais, tandis que les théories précédentes étaient trop exclusives, celle des servitudes côtières est trop restrictive. Très bonne en elle-même, elle est malgré tout insuffisante.

En réalité, l'Etat a, sur une étendue — variable selon les cas — de la mer bordant ses côtes, des droits et des devoirs ;

¹ DE LAPRADELLE, *Le Droit de l'Etat sur la mer territoriale*, in *Rev. Gén. Dr. Int. Pub.*, Paris, 1898, p. 24.

certaines d'entr'eux lui appartiennent en propre et à lui seul ; quelques autres ne lui sont dévolus qu'à titre de priorité, qu'à titre de riverain ; il partage enfin les autres avec les divers Etats, avec la « communauté des Etats ».

Quels sont ces « droits » (ou ces devoirs) ? Quelle est leur base juridique ? Tel va être le sujet des pages qui vont suivre.

LES DROITS.

Police de la navigation.

« Le droit maritime international a pour base le principe « de la liberté de la navigation sur les mers : principe absolu « s'il s'agit de la haute mer, principe limité par l'obligation « de respecter la souveraineté des Etats qui occupent le littoral, « s'il est question des mers territoriales », dit PRADIER-FODÉRÉ dans son *Traité de Droit international public* (t. V, p. 705). Dans les théories étudiées précédemment, qui invoquaient la propriété et la souveraineté de l'Etat sur ses eaux, on a vu que l'Etat pouvait interdire l'accès de ses eaux territoriales. Mais le droit de passage est néanmoins reconnu, on l'a déjà vu, par tous. Ce serait d'ailleurs contraire à la destination de la mer. PASQUALE FIORE¹ dit même : « Violé le droit international l'Etat qui entend considérer la mer territoriale « comme sa propriété, en prohibe l'usage inoffensif, veut sou- « mettre au paiement d'une contribution quelconque — prix « de leur passage — les navires nombreux qui la traversent, « ou, par ses lois et règlements, y rend le transit onéreux et « difficile. »

Le principe de libre passage inoffensif, en tout temps et de tout navire dans les mers côtières, a été admis par l'Institut de Droit International en 1894, et par la majorité des Etats,

¹ *Droit international codifié*, p. 213, § 570.

On a toutefois apporté des restrictions à cette liberté. « Tous
« les navires, sans distinction, ont le droit de passage inoffensif
« par la mer territoriale, sauf le droit des belligérants de régler
« menter, et, dans un but de défense, de fermer le passage
« dans la dite mer à tout navire, et sauf le droit des neutres,
« de réglementer le passage dans la dite mer pour les navires
« de guerre de toutes les nationalités ¹. »

La pratique a admis le droit d'*angarie* qui est une restriction importante à la liberté, bien qu'on stipule que l'*angarie* ne peut être exercée qu'en temps de guerre. L'*angarie* consiste à obliger les navires neutres qui se trouvent dans les eaux territoriales d'un belligérant, à participer à des opérations de transports et autres pour le compte du belligérant. Sans doute, l'Etat alloue une forte indemnité à l'Etat neutre ainsi requis, mais cette pratique ne saurait, en droit, être justifiée. Dès le XVII^e siècle, certains traités repoussaient déjà l'*angarie* : celui de 1645 entre la France et le Danemark, par exemple ; le traité d'Utrecht, aussi. D'autres traités, passés entre la France et les Républiques américaines subordonnent ce « droit » (?) à une indemnité préalablement convenue et versée, et PRADIER-FODÉRÉ constate que « ces traités enlèvent à cet emploi une « partie de son caractère odieux ; ...l'indemnité remplacera le « salaire » ².

Parmi les limitations apportées à ce principe de liberté, la première est relative à la police de la navigation proprement dit, la deuxième au cabotage.

Tout d'abord, l'Etat doit assurer la sécurité de la navigation dans la mer territoriale, aussi bien pour lui-même que pour les navires des autres pays. Il se doit d'établir sérieusement phares et balisage, et communiquer ses règlements de feux et balises aux autres pays, les prévenir de toutes modifications (« *Avis aux navigateurs* » et autres publications officielles), pour

¹ *Annuaire de l'Institut de Droit International*, t. XIII, p. 329.

² PRADIER-FODÉRÉ, t. V, p. 716.

leur permettre un passage commode dans ses eaux. En retour, il a le droit de faire payer aux navires étrangers une taxe spéciale lorsqu'ils profitent des ports, et des amendes en cas de détériorations de tout signal, bouée, etc. (En France, c'est la loi du 27 mars 1882 qui établit la réglementation nécessaire ; et chaque Etat fait de même. En général, il est défendu d'amarrer aux bouées, balises, ou aux feux flottants, de jeter l'ancre ou de stationner dans un certain rayon de ces engins pour ne pas en cacher la vue à d'autres ou s'exposer à les détériorer, exception faite en cas de tempête ou d'avaries empêchant le navire d'être maître de sa manœuvre.

Les navires qui traversent les eaux territoriales doivent se conformer aux règlements spéciaux établis par l'Etat riverain dans l'intérêt et pour la sécurité de la navigation, et la police maritime. Un accord tacite à ce sujet existe entre les Etats maritimes ; mais il est indispensable de fixer à quelle distance doit s'appliquer toute réglementation imposée par l'Etat riverain. En général, on admet trois milles, mais il est impossible de fixer une limite précise : un navire qui gênera la navigation à un peu plus de trois milles la gênera tout autant qu'à une distance inférieure à ces trois milles.

Les Etats peuvent aussi imposer l'obligation de prendre un pilote, qui est reconnu responsable de toute manœuvre du navire dès le moment où il est à bord ¹.

Les Etats ont toujours été d'une très grande susceptibilité au sujet des préséances, et la question du cérémonial maritime a toujours eu une grande importance.

En haute mer, d'obligatoire le salut est devenu une simple question de politesse ; mais tout navire étranger pénétrant dans les eaux territoriales d'un pays doit « saluer » le territoire du riverain. Le salut se fait en hissant le pavillon national ou en tirant des coups de canon à blanc ; des règlements spéciaux prévoient le nombre de coups (tel le traité de 1801, Russie-

¹ *Revue de Droit international maritime*, 1886, p. 726.

Suède ; le règlement autrichien du 20 mai 1866 ; et pour la France : le décret du 15 août 1851, le règlement du 20 mai 1885, etc.) Il peut même y avoir des dispenses de salut (cas rares) : le traité anglo-espagnol du 2 mars 1865 dispense les Anglais et les Espagnols du salut en passant devant Gibraltar.

L'absence de salut exposerait le gouvernement du contrevenant à de « graves difficultés diplomatiques ». Chaque Etat établit ses règlements. Il est admis que les navires ayant un pavillon spécial, pavillon du souverain par exemple ¹, ont droit au premier salut. Tout navire étranger stationnant dans les eaux territoriales d'un pays s'entend avec les autorités locales pour la célébration des fêtes nationales de l'un et l'autre pays. Il faut noter enfin que les saluts doivent être rendus coup pour coup par les batteries de côtes de l'Etat riverain.

Les règles internationales de navigation, d'abordage, etc., doivent être appliquées dans les eaux territoriales comme elles le sont en haute mer.

Enfin l'Etat côtier peut se réserver ou non le cabotage ou la navigation de port à port ². Le cabotage était généralement réservé autrefois aux nationaux : c'était une compensation qui leur était accordée pour les obligations que leur imposait l'Etat

¹ IMBART-LATOUR, *La Mer territoriale*, Paris, 1889, p. 276.

Affaire de l'*Alexandra* à Cannes. Les Anglais n'ayant pas salué, le Gouvernement français protesta. On invoqua comme excuse le manque, sur le navire qui devait exécuter le salut, du petit canon destiné à cet usage, le règlement anglais n'obligeant pas les navires de moins de dix canons à être munis du canon à saluts. Les autorités françaises se contentèrent de ces explications...

² La loi française du 14 juin 1854 a établi que les voyages au long cours seraient ceux effectués au delà des limites suivantes : au Sud, 30° lat. N. ; au Nord, 72° lat. N. ; à l'Est, 15° long. méridien de Paris ; à l'Ouest, 44° long. du même méridien. En deçà de ces limites, c'est le cabotage.

Le cabotage au bornage est celui, d'après la loi française du 20 mars 1852, qui est fait par une embarcation jaugeant 25 tonneaux au plus, avec faculté d'escale intermédiaire entre son port d'attache et un autre point déterminé qui n'en doit pas être distant de plus de 15 lieues marines. Par exception, la pêche à Terre-Neuve est considérée comme du cabotage.

par l'Inscription maritime notamment ou toute autre obligation de service dans sa propre flotte. A côté du point de vue économique, M. DESPAGNET (*Cours de Droit international public*, p. 423) proclame la nécessité de ne pas avoir, en temps de guerre, des navires étrangers pour ravitailler les ports, et M. GODEY (thèse Paris, 1896, p. 53) estime que la police et la sûreté d'un État sont intéressées à la réserve du cabotage. Parfois au contraire il est utile pour une nation de voir son manque de marine suppléée par les navires étrangers. Ce sont donc toujours des cas d'espèces.

En Russie, le cabotage était réservé aux seuls nationaux ; de même en Allemagne par une loi du 22 mai 1881, aux États-Unis d'Amérique, en Norvège (loi de 1869), au Danemark (loi du 14 avril 1865), en Italie (loi de 1865), en Espagne, en Grèce (Ordonnance royale de 1836), en Suède, au Portugal, aux Indes Néerlandaises, en Angleterre (autrefois du moins). Mais il faut noter que ces réserves comprenaient de très nombreuses exceptions. Le cabotage était complètement libre en Belgique, au Japon, en Angleterre (depuis le 23 mars 1854) avec conditions de réciprocité, en Hollande moyennant paiement (loi du 8 août 1850), au Portugal depuis la loi du 16 avril 1885. Mais, pratiquement, il faut constater que selon les intérêts des États et du moment, lorsque le cabotage est libre il y a souvent des restrictions, et lorsqu'il est réservé, un grand nombre d'exceptions sont prévues !... En France, le cabotage, après des régimes variés a été exclusivement réservé aux nationaux, par la loi du 21 septembre 1793, celle du 2 avril 1889 (qui réserve en principe le cabotage sur les côtes de France et d'Algérie, mais les navires étrangers peuvent obtenir une autorisation du Gouverneur Général). Le cabotage est donc une question de fait, et toutes ces réserves, toutes ces réglementations montrent le droit indéniable de l'État à se le réserver exclusivement.

Police douanière.

Les droits de douane sont des droits perçus par l'administration du même nom sur tout navire, ou plus exactement, sur

toutes les marchandises amenées par les navires nationaux ou étrangers dans les ports d'un pays. C'est un droit absolu de l'Etat de protéger son industrie en établissant tels droits qu'il juge convenables, ou au contraire de favoriser l'importation de produits étrangers ou coloniaux nécessaires à la Métropole, ou enfin dans un but fiscal afin de se procurer de l'argent. Tous les Etats ont établi des règlements spéciaux dont l'étude relève de l'histoire économique et de l'économie politique. L'Etat a un droit de police douanière non seulement à l'arrivée à quai du navire, mais même lorsque ce dernier croise au large de ses côtes. L'Etat riverain a le droit, sauf pour les navires de guerre (circulaire du 13 juillet 1814, etc.) de visiter les navires, de les poursuivre s'ils sont suspects, et même de leur interdire le stationnement près de ses côtes.

Il est admis, et cela est normal, que la distance de trois milles marins est insuffisante pour poursuivre des contrebandiers qui, montés sur des navires légers et rapides, ou sur des canots automobiles, seraient tout de suite en dehors de la zone interdite et pourraient non moins rapidement revenir exercer leur contrebande. Chaque pays a sa distance douanière spéciale. En 1736, l'Angleterre adopta par les « Hovering Acts » douze milles marins, ainsi que les Etats-Unis en 1719 ; à la même date, la France la fixait à quatre lieues marines. Après la politique protectionniste des Etats, les mesures changent : les Anglais prennent, le 28 août 1833, quatre leagues, ce qui représente douze milles ou 22 kilomètres, les Espagnols (1830-1852) six milles, l'Autriche quatre milles. En 1894, l'Institut de Droit International propose six milles, et dans la plupart des Etats d'Europe, la limite varie actuellement entre trois et six milles. En France, depuis le 27 mars 1817, la zone de surveillance douanière a été portée à onze milles (deux myriamètres),¹

¹ M. DE LAPRADELLE note que c'est seulement au XVIII^e siècle que l'idée d'une zone douanière maritime a fait son apparition. Après le bail Carlier (19 août 1726, art. 395) et le bail de Forceville (16 sept. 1738), elle entra définitivement dans la législation douanière française avec la loi du 4 germinal an II. (V. DE LAPRADELLE, p. 61.)

Le régime de la prohibition a été institué aux Etats-Unis d'Amérique par le 18^e Amendement (1^{er} juillet 1919) et développé par le « VOLSTEAD »

Police de sûreté.

On s'accorde à reconnaître à l'Etat le droit de ne pas être inquiété près de ses côtes, mais à l'inverse, il n'a pas le droit de refuser le « passage innocent » même aux navires de guerre dans ses eaux territoriales. « Chaque Etat, dit DESPAGNET, « peut prohiber les combats et les exercices de tirs à une distance telle que le littoral, ou les navires qui s'en approchent ou s'en éloignent puissent être atteints ¹. » Examinant la question de la poursuite d'un bateau pirate par un navire de guerre, M. PRADIER-FODÉRÉ « estimait que non seulement il était « permis aux navires de guerre de continuer la poursuite, mais « que cela était même désirable ² ». PÉRELS ³ et DUVIGNEAUX ⁴ pensent au contraire que l'Etat côtier peut s'opposer, même lorsqu'un intérêt général est en jeu, à toute manifestation de souveraineté dans ses eaux territoriales. C'est à lui à assurer

ACT » ou « NATIONAL PROHIBITION ACT » qui l'étend même aux eaux jusqu'à la distance de *trois mille marins*. Nombreux furent alors les navires saisis dans les eaux américaines parce qu'ils n'étaient pas « secs » ! En 1929, le schooner « I'M ALONE » est l'un d'entr'eux : mais ici, le cas est plutôt compliqué. La poursuite, qui dura deux jours, était-elle légitime ? Le Trésor Américain affirme que oui, puisqu'il y avait « *chaude poursuite* ». Mais pour que la « chaude poursuite » existe, il faut que la chasse ait été continue, or elle fut intermittente pendant les deux jours qu'elle dura, et, commencée par un garde-côte, elle a été achevée par un autre. De plus, comment déterminer la poursuite : où a-t-elle commencé ? Il ne s'agit plus ici des trois mille marins : ils sont si vite franchis pour aller au delà pour de ce que la loi prohibe ! Aussi les U.S.A. ont-ils proposé aux Puissances un traité que la Grande-Bretagne et le Canada acceptèrent de signer en 1924 : il y était stipulé que les garde-côtes américains pourraient aborder, fouiller, et saisir tout navire qui avait commis ou commettait une offense contre les lois américaines *à une distance des côtes américaines ne dépassant pas celle qui peut être traversée en une heure par le navire soupçonné* ». Cette zone est particulièrement difficile à fixer, puisque variant avec chaque navire. Les Anglais estiment que l'« I'M ALONE » en était sorti, et les Américains prétendent le contraire. De plus, la « chaude poursuite » est-elle autorisée seulement dans les eaux territoriales, ou bien peut-elle se continuer en pleine mer ? Enfin, l'usage du canon était-il indispensable ? il allonge singulièrement la zone douanière puisqu'il s'ajoute (deux éléments également imprécis et variables selon les progrès de la science) à la distance que le délinquant peut parcourir en un jour...

¹ DESPAGNET, *Cours de Dr. Int. Pub.*, n° 419, p. 452.

² PRADIER-FODÉRÉ, *Traité de Dr. Int. Pub.*, t. V, p. 803, n° 2495.

³ PÉRELS, *Dr. Int. Maritime*, p. 142-143.

⁴ MERVEILLEUX-DUVIGNEAUX, thèse Aix 1900, *Le Droit de l'Etat sur la mer territoriale*, p. 56.

dans ses eaux la protection de ses intérêts et à faire lui-même sa police, sauf lorsque l'insuffisance de sa marine ne le lui permet pas, auquel cas, il a le droit — comme la Chine avec l'Allemagne après le traité du 27 septembre 1861 — de s'assurer l'aide d'une marine étrangère. L'Etat peut aussi donner son consentement à cette poursuite.

Que l'on parle du droit de police de sûreté, ou des droits de neutralité et de défense ¹, on en arrive aux mêmes conséquences. En temps de guerre, les belligérants ne doivent troubler en rien la tranquillité de l'Etat neutre et de son côté, pour sa sécurité, le riverain peut les empêcher de pénétrer chez lui. Le passage le long des côtes doit pouvoir s'effectuer librement. En fait, l'Etat riverain doit se borner à un pouvoir de réglementation : il lui serait bien difficile d'empêcher les belligérants de pénétrer sur ses eaux. Sans doute, les intérêts d'un non-belligérant est de ne pas avoir ses eaux et ses côtes troublées par des combats ; et des règles ont été soigneusement établies pour régler le stationnement d'un vaisseau ou d'une flotte de guerre dans les eaux neutres, et d'interdire toute bataille navale ². Les Etats doivent faire des déclarations de neutralité ; il y en eut, par exemple, 16 lors de la guerre hispano-américaine en 1898 ³. Mais toutes ces règles bien établies en droit, sont plus où moins — plutôt moins malheureusement — respectées en temps de guerre. D'ailleurs, les auteurs ne sont pas toujours d'accord sur ces questions d'espèces. BYNKERSHOEK admet fort bien que des belligérants, « *dum fervet opus* — dans « l'ardeur de la lutte — terminent dans les eaux territoriales « neutres un combat commencé en pleine mer » ⁴. WHEATON trouve l'exception de BYNKERSHOEK illégitime, illégale (absolutely unlawful) ⁵. De nombreux auteurs s'élèvent aussi contre l'opinion de BYNKERSHOEK. Que le combat commence ou finisse dans les eaux territoriales neutres, il y a toujours vio-

¹ ROMÉE DE VILLENEUVE, thèse Paris 1914.

² Voir les *traités de droit international public*.

³ Texte en appendice dans *Rev. gén. de Dr. Int. Pub.*, année 1898.

⁴ BYNKERSHOEK, *Q. juris publici*, lib. I, cap. VIII.

⁵ WHEATON, *Elements of international Law*, vol. 2, p. 139-140.

lation de la neutralité. Et il ne doit y avoir aucune exception à la règle. « Toute violation des règles de neutralité est une « offense, dit HAUTEFEUILLE, envers le souverain territorial ; « elle constitue une atteinte grave à ses droits les plus sacrés. « Il est donc autorisé à faire cesser les hostilités, à faire res- « pecter son droit par tous les moyens qui sont en son pouvoir. « La souveraineté dont il est revêtu lui donne le pouvoir d'em- « ployer même les armes pour atteindre ce but : les canons « des batteries de côte et des forteresses peuvent faire feu « contre l'agresseur ; on peut diriger contre lui des vaisseaux « de guerre pour le contraindre à cesser le combat et à obéir « aux ordres du souverain territorial. Le vaisseau belligérant « coupable peut être coulé ou détruit sans que le Prince auquel « il appartient ait le droit de se plaindre. Les prises, par lui « faites dans le territoire neutre, peuvent lui être enlevées par « la force, et lui-même détenu pour sûreté des réparations dues « à raison de l'offense commise ¹. »

Mais si le neutre a des droits, il a aussi et surtout des devoirs et des devoirs très délicats : il doit être absolument impartial vis-à-vis des belligérants et ne pas favoriser l'un plutôt que l'autre. C'est la Convention de « La Haye » du 18 octobre 1907 qui règle les droits et les devoirs des neutres et des belligérants. Elle vise les eaux territoriales, ou plus exactement la zone de neutralité qui a été déclarée par les États. Toutes ces règles sont fort bien établies. Le séjour, le passage de tout navire de guerre, les délais impartis, les obligations de chacun sont indiqués, et tous les traités de droit international les mentionnent. Mais tout cela est très théorique et soumis au bon vouloir des États. Si un État neutre veut ravitailler l'un des belligérants, il pourra très bien, comme cela s'est passé lors de la guerre de 1914-1919, soit autoriser les navires de guerre du belligérant susdit à entrer dans ses ports, soit lui éviter ce dérangement en allant le ravitailler à trois, quatre, huit milles en mer. La neutralité de la zone officielle n'aura pas été violée. On ne peut donc réglementer la neutralité en établissant un

¹ Voir l'exemple cité par MERVEILLEUX-DUVIGNEAUX, thèse, p. 68.

certain nombre de règles à suivre pour une zone déterminée. Il est sans doute très bien d'établir une pareille zone pour protéger l'Etat riverain qui veut être sincèrement neutre, il est utile de régler minutieusement l'admission des navires de guerre belligérants dans cette zone et dans les ports neutres, mais toutes ces mesures sont insuffisantes s'il n'y en a pas de plus générales visant notamment quels secours l'Etat neutre pourra ou ne pourra pas accorder en quelque endroit de la mer que ce soit. Sans doute, il est difficile d'établir une différence entre le secours permis et le secours défendu. L'Etat neutre doit être impartial, il ne doit favoriser aucun belligérant ? Vis-à-vis de l'un des belligérants, le résultat sera le même lorsqu'un Etat neutre acceptera qu'un navire de l'autre belligérant puisse pénétrer dans la zone neutre parce qu'il sera désarmé par la tempête ou les combats. L'Etat neutre devra-t-il le repousser ou se conformer aux règles générales de sauvetage en mer lors de naufrage ou de sinistre ? Il est bien évident qu'une aide devra lui être apportée, quitte à l'équipage sauvé à se considérer comme prisonnier et ne pas chercher à repartir en campagne après avoir réparé ses forces et son navire. Mais ce droit — et surtout ce devoir — de neutralité n'est-il pas une gêne apportée à l'Etat riverain ? n'est-ce pas contraire au principe de la liberté des mers ? Et quelle sujétion pour l'Etat neutre qui voudra remplir exactement ses obligations, et ne pas dépasser la mesure dans l'aide permise. Comment pourrait-il d'ailleurs interdire l'accès de ses eaux à tel navire de guerre en danger qui, bien qu'en situation inférieure devant l'ennemi en haute mer, sera plus puissant que les batteries de côte qui pourraient s'opposer à son entrée ?

Pour concilier tout ces droits et devoirs, on admet couramment que chaque Etat est libre d'accorder pour le séjour des navires de guerre belligérants le délai qu'il jugera bon, même d'accorder une durée illimitée. Il ne conserve toutefois cette liberté qu'à la condition d'affirmer son droit par des dispositions précises de sa législation. A défaut de dispositions spéciales de celle-ci, l'Etat neutre devra, sauf exceptions admises, interdire aux navires de guerre des belligérants de demeurer plus de

24 heures dans ses ports, rades, ou eaux nationales. En France, on limite les secours demandés.

Il est donc normal d'établir une zone de protection, qui généralement s'étend à plus de trois milles, car cette distance est reconnue insuffisante, l'État riverain pouvant subir des dommages résultant de combats ayant lieu à une si petite distance des côtes par rapport à la portée des canons ; ordinairement, elle est fixée à six milles. Mais il est vain de défendre ou de limiter les secours à accorder dans cette zone seule : on a établi des règlements pour les ports, il faut faire de même pour la mer en quelque lieu que ce soit et ne parler de zone neutre qu'en matière de protection du riverain, non de secours à accorder.

Police sanitaire.

Pour se protéger des maladies multiples qui peuvent contaminer ses nationaux, l'État a le droit — et le devoir — de prendre des mesures sanitaires spécialement vis-à-vis des navires en provenance de l'Orient et de l'Extrême-Orient.

La nécessité d'une pareille réglementation s'est fait sentir dès le Moyen-Age. C'est à Venise, au XIV^e siècle que le premier lazaret a été créé ¹, puis à Gênes en 1467, à Majorque en 1471, à Marseille en 1476.

Après l'apparition de la peste, la « mort-noire » à Venise, la quarantaine fut appliquée. La *quarantaine* est une mesure prise contre les bateaux contaminés ou suspects. Elle consiste en une défense provisoire de débarquer ou de communiquer avec la terre et les autres navires. Le navire en quarantaine ne doit pas s'approcher trop près : il doit attendre en rade ou au poste de quarantaine et doit se signaler à l'attention des autres par le pavillon *jaune* du Code International des signaux. En cas de peste à bord, le pavillon à hisser est un *damier noir et jaune*. La quarantaine est de durée variable : sans doute au Moyen-Age était-elle de quarante jours. Aujourd'hui elle est aussi courte que possible, et les États doivent s'efforcer de ne pas rendre cette mesure vexatoire.

¹ Un *lazaret* est un espace isolé, proche d'un port, où l'on mettait en quarantaine les gens et les choses arrivant de pays contaminés.

Cette restriction à la liberté de navigation est absolument nécessaire et tous les États sont solidaires ¹.

Jadis l'État riverain, parce que souverain absolu de la mer riveraine, obligeait le navire à stationner au large malgré vents et tempêtes tant que l'enquête sanitaire n'était pas terminée. Cette manière de faire était absolument ridicule. Les États s'entendirent alors et après de très nombreuses conférences ¹, la Convention sanitaire internationale fut établie le 3 décembre 1903. La Convention, après avoir établi des règles sur la peste et le choléra, distingue, dans les deux cas, les navires suspects et les navires atteints d'épidémie. La mise en observation des passagers ne pourra pas dépasser dix jours, afin de ne pas les retenir plus qu'il n'est nécessaire. Enfin, elle oblige chaque État à avoir au moins un port bien organisé sanitairement, afin de pouvoir recevoir un navire dans sa mer côtière quel que soit son état sanitaire. Non seulement les États doivent se mettre d'accord entre eux pour organiser des stations sanitaires communes, mais chacun doit pourvoir lui-même à sa propre organisation.

¹ D'après le décret français des 22 février-19 mai 1876, on distingue la *patente nette* et la *patente brute*.

La patente est *nette* quand elle constate l'absence de toutes maladies pestilentiellles dans les pays d'où vient le navire ; elle est *brute* dans le cas contraire. Le commandant du navire doit se faire délivrer par les autorités sanitaires du port de départ la « patente » qu'il doit faire viser à chaque escale.

La *quarantaine d'observation* est applicable aux navires en patente brute : le navire, l'équipage et les passagers sont mis en observation pendant un temps plus ou moins long jusqu'à ce que la désinfection générale soit décidée ou non.

La *quarantaine de rigueur* est applicable à tous navires sur lesquels un cas de maladie suspecte s'est déclaré. La quarantaine est appliquée jusqu'à désinfection totale.

Les navires en patente nette sont généralement dispensés de toute visite sanitaire et de quarantaine ; la *libre pratique* leur est aussitôt accordée dès leur arrivée.

Les navires de guerre ne sont pas soumis aux règles de quarantaine. S'il était nécessaire de l'appliquer, l'engagement du commandant, de ne laisser aucune communication s'établir entre son équipage et la terre, suffit. Dans la marine, la parole d'honneur du commandant a autant de valeur qu'un écrit signé.

¹ Convention sanitaire internationale du 3 décembre 1903 : MARTENS et STARK, *Nouveau recueil général des traités*, t. I, p. 94.

De nombreuses Conférences s'étaient déjà réunies en 1856 et 1871

Droit de pêche.

La plupart des Etats réservent la pêche côtière¹ à leurs nationaux.

« S'il était permis à tous les peuples de venir pêcher sur les « côtes d'un pays, dit PUFENDORFF, cela diminuerait la pêche « et le produit des habitants, d'autant plus qu'il y a certaines « sortes de poissons ou de choses précieuses comme les perles, « le corail, l'ambre, qui ne croissent qu'en un seul endroit de « la mer, quelquefois même d'assez petite étendue. Pourquoi « donc les habitants d'une côte ne pourraient-ils pas se préva- « loir, à l'exclusion des autres, de la fécondité ou des rares « productions de la mer voisine²... » VALIN et VATTEL reconnaissent un droit de propriété à l'Etat riverain, aux Etats maritimes sur la mer littorale : « Les divers usages de la mer « près des côtes la rendent très susceptible de propriété. On y « pêche, on en tire des coquillages, des perles, de l'ambre, etc. « Or, à tous ces égards, son usage n'est point inépuisable ; en « sorte que la nation à qui les côtes appartiennent peut s'appro- « prier un bien dont elle est à portée de s'emparer et en faire son « profit, de même qu'elle a pu occuper le domaine des terres « qu'elle habite. Qui doutera que les pêcheries de perles de « Bahrem et de Ceylon ne puissent légitimement tomber en « propriété ? Et quoique la pêche du poisson paraisse d'un usage « plus inépuisable, si un peuple a, sur les côtes, une pêcherie « particulière et fructueuse dont il peut se rendre maître, ne

à Constantinople, 1874 à Vienne, en 1885 à Rome ; des conventions avaient été signées à Lima, à Montevideo (1887), à Venise (31 janv. 1892), à Dresde (15 avril 1893), à Paris (3 avril 1894), etc. En France, les décrets avaient été pris le 27 juin 1894 et le 3 octobre 1900, etc., et dès 1895, le Gouverneur Général de l'Algérie avait édicté des mesures sanitaires pour les pèlerinages des indigènes algériens à la Mecque.

¹ La pêche en pleine mer est libre pour tous les Etats. La pêche côtière est celle faite le long des côtes et est réservée généralement aux riverains. Mais cette division n'a qu'une valeur juridique. En pratique, on distingue la *Grande Pêche* (mers lointaines) et la *Petite Pêche* (mers voisines).

La pêche en haute mer est parfois réservée (la pêche du corail et des perles sur les côtes de l'île de Ceylon est réservée jusqu'à 10 milles du littoral aux indigènes et aux Anglais seuls), souvent réglementée (Terre-Neuve, mer de Behring) ou entièrement libre.

² PUFENDORFF, traduction BARBEYRAC, liv. IV, ch. V, § 7.

« lui sera-t-il pas permis de s'approprier ce bienfait de la nature
« comme une dépendance du pays qu'il occupe, et s'il y a assez
« de poisson pour en fournir aux nations voisines, de se réserver
« les grands avantages qu'il peut en retirer pour le commerce ?...
« Une nation peut s'approprier les choses dont l'usage libre et
« commun lui serait nuisible ou dangereux. C'est une seconde
« raison pour laquelle les puissances étendent leur domination
« sur la mer et le long des côtes, aussi loin qu'elles peuvent pro-
« téger leur droit. Il importe à la sûreté et aux biens de leurs
« Etats qu'il ne soit pas libre à tout le monde de venir si près
« de leurs possessions ¹... »

Divers traités ont réservé ces droits de pêche. Le traité de London de 1459 anglo-hollandais, stipule le droit réciproque de pêche côtière. En 1432, le roi de Danemark et de Norwège interdit la pêche dans ses eaux, à moins d'autorisation spéciale. Au traité d'Utrecht, de mars-avril 1713, l'Angleterre autorisait la France, qui lui cédait Terre-Neuve, à ne pêcher et sécher le poisson que sur le rivage dénommé « Frech-Shore ». Les droits de pêche de l'Angleterre étaient donc clairement affirmés, et, de plus, ce droit pouvait être cédé. Le Pacte de Famille du 15 août 1761, entre la France, l'Espagne et le Duc de Parme, concédait la réciprocité de droit de pêche entre ces pays. Par

¹ WATTEL, *Le Droit des Gens*, édition avec notes de PRADIER-FODÉRÉ (1863, liv. I, chap. XXIII, t. I, p. 576-577).

France : 9 nov. 1844 à 1^{er} mai 1897 (pêche corail en Algérie) ; — 22 juil. 1851 (grandes pêches) ; — 29 déc. 1851 (morue) ; — 9 janv. 1852, 22 nov. 1852 (pêche côtière en Algérie et en France) ; — 2 mars 1852 (Terre Neuve) ; — 28 mars 1852 (Loi-hareng) ; — 7 fév. 1854 (maquereau) ; — 27 nov. 1859 (Délits-limite) — 28 juil. 1860 (grandes pêches) ; — 10 mai 1862 (côtière) ; — 9 oct. 1863 (Islande) ; — 23 juin 1866 (maquereau) ; — 3 août 1871 (grandes pêches) ; — 30 août 1877 (Décret St-Pierre et Miquelon) ; — 17 sept. 1881 (*Idem*, déclaration relative à la pêche dans la Bidassoa signée à Madrid le 2 juin 1924, modifiant celles du 18 fév. 1886, 19 janv. 1889 et 6 avril 1908, etc.) ; — 12 janv. 1882 (huîtres) ; — 9 juil 1885 (morue) ; — 8 fév. 1888 (décret herbes marines) ; — 5 mai 1888 (décret pêche de l'Inscription Maritime) ; — 1^{er} mars 1888, 19 août 1888 (eaux territoriales) ; — 13 fév. 1889 (décret harengs) ; — 26 déc. 1890 (moules) ; — 12 janv. 1891 (Terre-Neuve) ; — 23 avril 1891 (nacre) ; — 20 juil. 1897 (navires de plaisance) ; — 10 oct. 1897 (surveillance des pêches) ; — 13 oct. 1897 (visites) ; — 27 mars 1926 (réglemente le *sciabre otto* sur la Méditerranée à moins de 3 milles, sauf dans les cas prévus par la loi de 1862).

le traité de Paris du 17 février 1763, la France se voyait délimiter pour ses sujets les endroits de pêche qui lui étaient consentis sur les possessions des Indes et du Canada qu'elle perdait ¹. Un des articles des Capitulations du 28 mai 1740 donnait à la France « permission de pêcher poissons et corail dans le « golfe d'Ustengha ». Les Pays-Bas, par les lois du 26 octobre 1889 et 19 août 1891, se sont réservés la pêche côtière chez eux. La pêche sur les côtes d'Island est exclusivement réservée aux Islandais et aux Danois. La plupart des Etats réservent le droit de pêche à leurs nationaux, mais dans quelles limites est-il réservé ?

On admet généralement trois milles marins. Cette délimitation a été admise par divers traités et diverses lois nationales : Grande-Bretagne-U.S.A. (21 octobre 1818); — France-Grande-Bretagne (2 août 1839) qui disposa que la pêche des huîtres en dedans de 3 milles, calculés de la laisse de basse mer, à partir de l'île de Jersey, sera exclusivement réservée aux Anglais, et qu'il en sera de même pour les pêcheurs français à trois milles de la côte de France, la zone comprise entre ces deux limites étant commune aux nationaux des deux pays, *idem* 11 novembre 1867, Convention Internationale de pêche dans la Mer du Nord (6 mai 1882), loi du 1^{er} mars 1888 et décret du 19 août de la même année, en France, réservent la pêche aux Français en deça des trois milles marins au large de la laisse de basse mer sur les côtes de France et d'Algérie. La France était tout particulièrement obligée de se défendre contre les pêcheurs anglais dans la Manche, espagnols dans le Golfe de Gascogne, et Italiens autour de la Corse. Des amendes ont été fixées, des confiscations ont été prévues, et une réglementation a été établie. Tout Etat pour protéger ses pêcheurs, a donc le droit de faire des réserves dans ses traités de commerce ou de navigation, et d'établir des réglementations relatives à la pêche sur ses côtes, même de la réserver uniquement à ses nationaux.

D'autres pays ont étendu la limite à six milles (Espagne-Portugal, traité du 27 mars 1893) ou à une league (Danmark-

¹ DE CLERCQ, t. I, p. 89 (*Rec. de traités*),

Suède, juillet 1899) et même à dix milles (Roumanie-Russie, octobre 1907).

A l'inverse, certains pays, à population peu nombreuse, déclarent au contraire la pêche libre dans leurs eaux territoriales. Tel est le cas du Pérou, qui proclama cette liberté par la loi du 26 octobre 1899.

Sur quel droit s'appuient les États pour monopoliser la pêche dans leurs eaux territoriales ? M. DE LAPRADELLE estime que c'est en vertu d'un accord tacite des nations que ce monopole a pu s'introduire lorsqu'on a reconnu le principe de la liberté des mers. « Avant de procéder par voie de législation interne, on a cru devoir passer des traités... Soit dans les travaux pré-
« paratoires, soit dans le texte même des lois (sur la pêche),
« il est expressément fait mention des accords internationaux
« à la suite desquelles elles interviennent. » Et M. DE LAPRADELLE de conclure que le monopole de la pêche n'est pas admissible sans un accord avec les États étrangers ; c'est un droit accidentel issu de la convention et non un droit permanent issu de la nature. Ce dernier point est peut-être contestable, lorsqu'il s'agit de la pêche le long des côtes de l'État riverain. Il ne l'est pas s'il s'agit de la pêche en haute mer ou s'il doit s'exercer sur la côte d'un autre État : ici, l'accord préalable est indispensable.

De par leur nature spéciale, les bateaux de pêche ont eu dès le Moyen-Age un statut juridique spécial : pourvu qu'ils restent absolument neutres, ils étaient exemptés de la saisie et de la confiscation. Et PÉRELS¹ déclare que cette exemption peut être regardée comme faisant partie du droit des gens actuel en vertu de coutumes bien établies. Les trêves pécheresses leur permettaient de continuer leur métier sans être aucunement inquiétés par les belligérants : « Voulons que pour la haran-
« guaisne et pesches d'autres poissons notre admiral puisse en
« temps de guerre accorder trêves pescheresses à nos ennemis
« et à leurs subjects². » Et toujours la France, depuis Fran-

¹ PÉRELS, *Dr. Int. Mar.*, p. 234.

² *Le Code du Roy Henri II roi de France et de Pologne*, liv. XX, t. 16, cité par ROMÉE DE VILLENEUVE, thèse, p. 66.

çois I^{er}, a respecté la pêche côtière sur le littoral ennemi, sauf les deux exceptions de l'Ordonnance de Louis XIV du 1^{er} octobre 1692 et des guerres du Premier Empire. Les pêcheurs n'étaient tracassés qu'en cas d'espionnage et de transport des armes de guerre.

Droit de juridiction.

L'Etat a enfin sur la mer baignant ses côtes un certain droit de juridiction. Ce n'est pas un droit absolu, comme le voudraient certains auteurs qui, partisans de la théorie de la souveraineté, et ne voyant dans cette portion de mer qu'une prolongation de territoire, réclamaient une compétence absolue des tribunaux du pays riverain, même à l'égard des navires étrangers qui se trouvent dans ces parages. ORTOLAN et quelques autres pensent que les crimes et délits qui y sont commis sont considérés comme ayant été commis sur le territoire même et sont justiciables des tribunaux établis sur le territoire ¹.

Mais en fait un droit aussi étendu n'est pas reconnu à l'Etat, et nombreux sont les auteurs qui n'accordent à la justice riveraine que des droits limités.

De plus il y a de notables différences dans l'étendue et l'application de ces droits, selon qu'il s'agit d'un navire de l'Etat ou d'un navire étranger, selon que le navire s'arrête dans un port ou ne fait que traverser les eaux dites territoriales, selon qu'il est navire de guerre ou navire de commerce. Et l'on ne peut comparer la situation des étrangers sur le sol national à celle, complètement différente, des étrangers à bord d'un navire étranger.

En matière criminelle, on admet en règle générale, que tout ce qui se passe à bord n'est pas du ressort de la juridiction locale, tant que l'aide de l'autorité locale n'est pas requise, ou que la tranquillité du port n'est pas compromise. le Conseil d'Etat a posé ce principe en France dans un avis qu'il rendit le 20 novembre 1806 (*B. des Lois*, 1806, n^o 126, p. 602). Cet

¹ Voir aussi FOELIX, *Traité de Droit international*, t. II, p. 260.

arrêt fut rendu à la suite d'une rixe qui eut lieu à bord d'un navire américain, le « Sully », dans le port de Marseille. Le Conseil d'Etat déclarait que c'était le Consul américain, et non les tribunaux français, qui pouvaient connaître de l'affaire.

De nombreux traités et la législation d'un grand nombre d'Etats ainsi que les Instructions Consulaires de divers pays ont admis le même principe (Traité France-U.S.A., 18 février 1853 ; France-Pays-Bas, 18 juin 1855 ; France-Pérou, 9 mars 1861 ; France-Italie, 26 juillet 1862 ; Brésil-Pays-Bas, 27 sept. 1878 ; Belgique-B Brésil, 30 nov. 1883 ; etc. — Instruction Consulaire grecque de janvier 1834, citée par DUVIGNEAUX, thèse, p. 142, etc. — « Territorial Waters Jurisdiction Act », 1878, etc.).

Par contre, l'Angleterre s'estime compétente pour tous faits délictueux ou criminels, même s'ils n'ont pas troublé la tranquillité du port.

Les navires de guerre, au contraire, sont « complètement soustraits à l'action de la juridiction locale pour tous les faits commis à leur bord, entre quelque personne que ce soit » ; « le respect mutuel des Etats au point de vue de leur personnalité politique, dit par exemple M. DESPAGNETS ¹, commande que l'autorité de l'un ne s'immisce pas à bord du navire de guerre d'un autre, où la souveraineté de ce dernier Etat s'affirme par l'autorité qu'il représente ». C'est le principe de l'*exterritorialité* des navires de guerre ². Ce principe est étendu aux navires et yachts de plaisance portant des Souverains ou des Ambassadeurs, et, entre certains pays, aux paquebots chargés du service postal. (La première de ces Conventions est celle passée entre la Grande-Bretagne et la France le 3 avril 1843.)

¹ DESPAGNETS, *Cours de Droit international*.

² Pour un délit militaire (faute mettant en question l'accomplissement du « service public », c'est la loi nationale du navire de guerre qui s'exerce, que ce soit à bord ou à terre.

Pour un délit de droit commun, le « service public » n'est plus en cause, mais la sécurité locale. C'est le « service public » qui réprime lorsque le délit est commis à bord, mais la juridiction locale devient compétente lorsque le délit est commis à terre, à moins que le délinquant ait rejoint son bord, auquel cas c'est de nouveau le « service public » navire de guerre qui doit réprimer le délit. (Il y a parfois des exceptions : aucun navire de guerre étranger ne peut faire d'exécutions capitales dans les eaux françaises (21 mai 1913).

En matière civile, l'Etat côtier a aussi certains droits, et une réglementation régit les litiges concernant les abordages. Divers systèmes ont, pour cela, été proposés. La question se pose, en effet, de savoir quelle sera la nation dont les tribunaux connaîtront du litige¹.

Quoiqu'il en soit, il faut noter — et c'est le principal ici — que la situation d'un navire de commerce étranger s'approchant des côtes d'un Etat, a une situation assez changeante et nuancée. Si, en pleine mer, c'est la loi du pavillon qui s'applique seule, cette même loi s'atténue lorsque le navire est près des côtes, pour disparaître presque complètement — mais pas complètement — lorsqu'il est entré dans le port étranger. Hors du port, la loi étrangère, la loi locale s'applique toutes les fois que l'Etat riverain y a intérêt évident, pour sa sûreté par exemple. Et l'on peut dire qu'actuellement le droit de juridiction de l'Etat riverain n'est pas — n'est plus comme autrefois — intimement lié à une question de zone territoriale, et que, mis en échec par la loi du pavillon du navire visiteur, il s'impose cependant à elle et en prend la place pour tous les faits domageables que causerait à cet Etat riverain le navire étranger.

¹ Tribunaux nationaux du demandeur : art. 14, Code Civil Français. Tribunaux nationaux du défendeur : Cass., 3 août 1892 (*Rev. Dr. Mar.*, 1892, 1893, p. 16).

Tribunaux nationaux du pays du premier port de relâche : Cass., Florence, 22 avril 1882 ; Cass. Rome, 31 janv. 1869 ; Lucques, 24 déc. 1869 ; (dans la *Guirispudenza Italiana*, III, 2, 320) et Cass. Florence, 21 oct. 1870 (*idem*, IV, 1, 356). — Anvers, 18 oct. 1884 (*Journ. d'Anvers*, 23 oct. 1884) ; Anvers, 1^{er} sept. 1888 (*Autran*, 88-89, p. 455), etc.

Contra : Aix, 24 mars 1885 (*Journ. Dr. Int. priv.*, t. XII, 1885, p. 23 ; art. 873, C. Com. italien ; art. 435, C. Italien marine marchande ; art. 675, C. Com. Portugais, etc. — Tribunaux nationaux du pays dans les eaux duquel s'est produit l'abordage (les uns veulent qu'ils soient incompétents, les autres — DE MARTENS, CALVO, etc. — qu'ils soient compétents). Voir MERVEILLEUX DUVIGNEAUX, thèse, p. 156 à 170.

La question est de savoir, pour le choix du tribunal, si ce sera celui du navire abordeur, ou celui de l'abordé, ou l'un et l'autre ; et pour la loi à appliquer, si l'on prendra celle du lieu de l'abordage, celle du tribunal saisi, du pavillon de l'abordeur, celle du pavillon de l'abordé, ou le droit commun maritime. Voir le développement de ces questions dans les manuels et traités de MM. FAUCHILLE, MOYE, BONFILS, etc.

Une Convention internationale de Bruxelles du 23 décembre 1911 a cherché à unifier et à simplifier la question. (Voir *Rev. Inst. de Dr. comparé*, Bruxelles, 1911, p. 398.)

CHAPITRE III

CAS SPÉCIAUX

DÉLIMITATION DES BAIES.

La délimitation est particulièrement difficile lorsqu'on se trouve en présence d'une baie.

Les rades fermées sont rangées parmi les eaux nationales d'un Etat ? Que penser des rades foraines ou mouillages au large ? GROTIUS plaçait sous la domination directe de l'Etat riverain les eaux s'étendant entre deux caps, pourvu que d'un rivage, l'œil put apercevoir les bords de l'autre rive. On a donc toujours eu tendance à considérer les sinuosités plus ou moins vastes du littoral. Mais à partir de quelle distance faut-il compter la limite des eaux dites territoriales ? Doit-elle suivre les sinuosités de la côte, ou, au contraire, être tracée parallèlement à la ligne qui joindrait les caps extrêmes ? La question s'est posée tout particulièrement pour la côte américaine du Pacifique et pour celle, découpée en *fjords*, de la Norvège.

Le système dit « *de cap à cap* » a été soutenu principalement par l'Angleterre. Il consiste à réunir les caps extrêmes par une ligne imaginaire pour renfermer telle portion de mer sous le droit exclusif de l'Etat côtier. C'est le système des *King's Chambers*, ou « Chambres Royales », « afin de montrer que le roi y était le maître » selon l'expression de SELDEN. Même en t emps de paix, leur entrée était interdite aux navires étrangers

Le système de cap à cap a été particulièrement appliqué aux côtes norvégiennes qui sont extrêmement découpées et bordées d'une multitude d'îlots. Dans les échancrures de la terre, la mer s'avance jusqu'à cinquante et cent kilomètres : ce sont les fjords. La législation et la coutume norvégienne fixent la limite à compter des « hauts-fonds et des écueils qui les bordent ». Ce sont les termes mêmes de la loi du 10 juin 1745 et de celle du 22 février 1812. Les îles sont réunies même lorsqu'elles sont distantes de plus de huit milles (double de l'étendue de la mer territoriale norvégienne). Il y a des règles analogues pour les baies dont l'ouverture est supérieure à huit milles, celle par exemple de Storholmen et Svinoe distants de plus de vingt milles. La limite court à une lieue de distance de chacun des îlots le plus avancé. On se base ici sur la *situation géographique spéciale* et sur le *long usage* pour délimiter ainsi la côte norvégienne selon le système de cap à cap dont on ne manque pas d'apercevoir tout l'arbitraire et les inconvénients si l'on exagérerait la théorie. Les lois suivantes de 1870, 1878 et 1881 appliquent les mêmes principes. On emploie le même procédé de délimitation pour les côtes de Croatie et de Dalmatie qui sont bordées d'une infinité d'îles et d'îlots.

Une certaine catégorie de baies dites *baies historiques* appartiennent sans aucun doute au pays riverain quelle que soit la profondeur de pénétration de la mer et la largeur de leur ouverture quand ce pays a affirmé sa souveraineté sur elles et que des circonstances particulières telles que la configuration géographique, l'usage immémorial, et par-dessus tout les nécessités de la défense justifient une telle prétention¹.

Ce système des baies historiques permet donc de considérer ces baies, quelles que soient leurs dimensions, comme faisant partie des eaux nationales des États dans les territoires desquels elles s'enferment. Il suffit que le pays avoisinant ait affirmé sa souveraineté sur elles. C'est la thèse soutenue par le Dr

¹ *Revue de Droit International public*, vol. XIX, p. 482.

DRAGO. Si elle est imprécise et vague, elle est assez juste en ce sens qu'elle s'appuie sur l'idée d'*utilité pratique*, la pêche par exemple, pour maintenir ces baies à l'usage du riverain seul. La limite de 10 milles marins est adoptée par BONFILS et FAUCHILLE, pour déterminer l'ouverture maxima de telles baies. On avait parlé de la portée de canon, mais ce moyen a été rejeté. Et l'Institut de Droit International a adopté la solution suivante dans son plan de Convention internationale, plan établi en 1927 (« *the law of the Future* ») : lorsque les baies sont bordées par le territoire d'un Etat, les eaux territoriales doivent suivre les sinuosités de la côte sauf lorsqu'elles peuvent être mesurées par une ligne droite entre les deux côtes de la baie d'une ouverture de moins de 10 milles, exception faite pour les baies historiques ou de long usage¹. On admet qu'une baie ayant une ouverture inférieure à 3 milles qui s'évase ensuite de plus de 3 milles en forme de lac, appartient à l'Etat².

Dans certaines baies ou golfes tel le *Golfe de Gascogne*, il est difficile d'établir la zone des eaux réservées à chacun des Etats lorsqu'ils possèdent chacun une des côtes enserrant la baie. Il arrive que selon la manière de compter la largeur d'eaux territoriales perpendiculairement à chacun des Etats riverains, les droits changent, et tel pêcheur qui croyait de bonne foi être dans les eaux de son pays se voit capturé pour délit par le garde-côte de l'Etat voisin. La meilleure manière de déterminer la délimitation est de régler la question entre les deux Etats par un accord établissant sur la carte annexée à la convention les limites précises des droits de chacun d'eux³.

² Pour les baies de plus de 10 milles d'ouverture, on trace une ligne à l'endroit où la distance d'ouverture est de 10 milles, sauf lorsqu'une plus grande distance est reconnue par suite d'un long usage, etc.

² Voir Arrêt de la Cour Suprême de Suède du 14 novembre 1927, concernant la délimitation des golfes et baies (*Rev. Gén. Dr. Intern. Pub.*, 1928, p. 517). Il s'agit de la baie de Laholm, située sur la côte Ouest de la Suède. Sa délimitation a été faite *conventionnellement* entre la Suède et le Danemark le 14 juillet 1899, et la Cour de Suède confirme, dans son arrêt de 1927, le pouvoir des Gouvernements Suédois et Danois à faire une telle délimitation.

³ Ainsi procéda-t-on pour délimiter divers golfes ou baies.

Plusieurs baies furent délimitées ou déclarées appartenir à tel ou tel Etat lors d'un conflit entre deux Etats ; on appliqua soit le système de *cap à cap* (Norvège), soit le *long usage* : Baie de la Delaware (affaire du « Grange » : MOORE, *International law digest.*, t. I, p. 735) ; (affaire

LA MER NATIONALE.

L'Etat qui possède ports, havres et rades peut en faire tel usage qu'il veut et en écarter les autres puissances, sauf à ne pas méconnaître les devoirs que le droit international lui impose envers celles-ci¹. Il est universellement admis, en effet, que les ports, les rades, et toute baie dont l'ouverture est inférieure au double de la distance adoptée comme largeur de la mer dite territoriale, appartient à l'Etat côtier. Cette portion de mer est sous la souveraineté de l'Etat, mais, ce qui prouve bien qu'elle ne peut être assimilée à son territoire, c'est que ce droit de souveraineté que l'Etat a sur elle souffre un certain nombre de réserves : les autres Etats (leurs navires) y ont certains droits. Ces portions de mer si étroitement délimitées par les avancées, les caps et promontoires de la côte, sont appelées avec très justes raison par M. DE LAPRADELLE la mer nationale.

L'Etat ne peut qu'exceptionnellement et pour une juste cause interdire l'accès de ses ports, à plus forte raison l'entrée d'un port ne peut être refusée à un navire en détresse par exemple².

des îles de la Baie de Fundi (24 novembre 1827 : DE LAPRADELLE et POLITIS, *Recueil des arbitrages internationaux*, t. I, p. 741) ; Baie de Chesapeake (affaire de l'« Alleganean », 1885) ; Baie de la Conception, 1877 (affaire des D.U.S.C.^o - A.A.T.C.^o : MOORE, op. cit., t. I, p. 740) ; affaire des pêcheries de la côte septentrionale de l'Atlantique (BAS-DEVANT, Paris, 1912). — Voir : ROMÉE DE VILLENEUVE, thèse Paris 1914, *De la détermination de la ligne séparative des eaux nationales et de la mer territoriale spécialement dans les baies*.

La baie des Chaleurs (golfe du Saint-Laurent, Canada) est reconnue appartenir aux Anglais ; celle de Cancale et de Granville (voir carte, planche III) à la France ; le Zuyder Zee à la Hollande, le Bristol Channel à l'Angleterre, etc.

¹ DESPAGNET, *Traité de Droit International*.

² Lorsqu'en 1797, le léger bâtiment qui transportait des émigrés parmi lesquels le comte de Choiseul, vint s'échouer, poussé par la tempête, sur les côtes de France, près de Boulogne, le Directoire ne voulut point faire saisir ces émigrés, car il y avait, disait-on, un droit d'asile inviolable pour les naufragés ». (ROMÉE DE VILLENEUVE, thèse Paris, 1914, p. 108).

Tous les ports de commerce (sauf quelques exceptions en Chine) sont ouverts à tous les navires, et la Conférence de Genève de 1923 assure à tous les contractants un droit égal à l'usage des ports.

Les navires de guerre entrent dans les ports avec l'autorisation de l'Etat côtier à la juridiction duquel ils échappent par la fiction d'extraterritorialité. On les considère comme un morceau détaché du pays dont ils portent le pavillon ; ils représentent la puissance publique. La même notion n'a pas été aussi complètement appliquée aux navires de commerce, et le Conseil d'Etat du 28 octobre 1806 arrêta que le navire étranger admis dans un port est soumis aux règlements du port et aux lois du pays dans lequel il est reçu, et que l'équipage n'est justiciable de ce pays que lorsque des délits sont commis envers les personnes autres que celles de l'équipage (*Bul. Lois*, 1806, 2^e sem., p. 602). L'autorité locale ne doit donc intervenir que lorsque son concours est demandé, et lorsque la tranquillité du port est compromise. *Jus fori* et *jus soli* s'appliquent tour à tour selon les faits visés, mais le *jus soli* s'impose davantage. Le navire étranger est un hôte de l'Etat riverain, et cette souveraineté limitée de l'Etat est assez grande pour imposer sa loi aux étrangers. Ce droit de l'Etat côtier s'étend non seulement aux ports, mais aux rades, aux havres et aux petites baies.

A la session de Copenhague de 1897, l'Institut de Droit International adopta un règlement qui plaçait sous un droit de souveraineté des Etats dont elles bordent le territoire, les anses et rades fermées ou foraines, les baies et havres.

Chaque Etat est libre d'accorder pour le séjour des navires de guerre d'Etats belligérants le délai qu'il jugera bon. Et en temps de paix il doit laisser sa « *mer nationale* » ouverte au libre usage. Ce ne serait d'ailleurs pas son intérêt de fermer ses côtes à tout navire étranger qui, s'il se voyait refuser le droit d'escale et celui d'accès au port, n'aurait, dit encore M. DE LAPRADELLE, « que la faculté de tourner en rond sur l'Océan, « sans jamais pouvoir se reposer ou s'arrêter nulle part, si ce « n'est dans son propre Etat, ce qui, sauf pour l'Angleterre, « est peu ¹. »

¹ L'Institut de Droit International, dans sa session de Stockholm

LES MERS INTÉRIEURES.

Les mers intérieures sont des mers fermées ou ne communiquant avec la mer libre que par un détroit. Lorsque un Etat seul entoure la mer intérieure, cet Etat en a la jouissance exclusive et l'on considère cette mer comme un grand lac. Si plusieurs Etats sont riverains, les mêmes règles admises pour la mer libre s'appliquent ici : il y a une zone dite « eaux territoriales » pour chaque Etat, une zone commune au-delà, ou, si la mer est peu large, une ligne de démarcation conventionnellement fixée ¹.

LES DÉTROITS.

GROTIUS pensait que la liberté des mers serait illusoire si l'usage des détroits qui les font communiquer entre elles était entravé.

On admet aujourd'hui comme principe de droit international qu'un détroit unissant deux mers libres doit être libre. Un Etat est propriétaire d'un détroit lorsque les deux rives lui appartiennent et que le détroit mène à une mer fermée dont le même Etat est riverain. S'il y a plusieurs Etats, le passage

(1928) a admis le droit d'accès des navires dans tous les ports du monde aussi bien pour les navires de guerre que pour les navires de commerce, sauf pour les ports qui demanderaient, de par leur situation, une protection spéciale contre le navire de guerre. C'est le principe du *mare liberum* de GROTIUS étendu aux ports, c'est le *ius communicationis* de VITORIA. Déjà, en 1667, l'article 34 du traité signé entre l'Angleterre et la Hollande fixait le nombre de vaisseaux de guerre auxquels on ne pouvait refuser l'ancre dans les ports respectifs.

¹ Tel est le cas de la Mer Caspienne (Russie et Perse riveraines, mais c'est une mer russe depuis que la Perse a cédé en 1838 ses droits à la Russie), la Mer Morte (à la Turquie jusqu'à l'après-guerre), la Mer d'Azow (à la Russie) communiquant par un détroit à la Mer Noire (voir, *infra*, Détroits Ottomans) qui communique à son tour par un détroit avec la mer libre.

doit être libre. Si le détroit fait communiquer deux mers libres, il appartient aux États riverains jusqu'à la limite de la mer dite territoriale, et la partie comprise entre ces deux lignes est de la même nature que la haute mer. « Mer libre, Détroit libre », dit PRADIER-FODÉRÉ.

Régime des détroits.

Certains États riverains ont voulu pour des raisons fiscales ou de guerre, fermer le passage des Détroits ; mais le régime de liberté, appliqué à la haute mer, a été réclamé pour eux par les États.

Le Danmark, en 1645, avait imposé des droits de passage aux navires étrangers qui empruntaient le *Sund*, le *Grand Belt* et le *Petit Belt*, puis augmenta progressivement ces droits jusqu'au traité du 14 mars 1857. Sur la réclamation des États-Unis d'Amérique et de quelques autres puissances, le Danmark supprima les droits de passage. Aux termes du Traité de Kobenhavn (Copenhague) du 14 mars 1857, le Danmark s'engagea à ne prélever aucun droit de tonnage et de balisage sur les navires ; mais comme compensation des dépenses élevées nécessitées par le balisage, le pilotage, etc., il reçut, en échange de la liberté de passage, une indemnité de plusieurs millions (30.476.325 rigsdalers).

Le détroit de Magellan, depuis le traité du 23 juillet 1881, signé entre la République Argentine et le Chili, « est neutralisé « à perpétuité, et sa libre navigation est assurée au pavillon « de toutes les nations, afin d'assurer le respect de cette liberté « et de cette neutralité, il ne sera construit sur ses côtes ni « fortifications, ni ouvrages de défenses qui puissent contrarier « ce but ». Et en 1916, la Cour des Prises britanniques déclara formellement que le détroit devait être considéré comme libre au commerce de toutes les nations ¹.

¹ En cas de guerre, le détroit de Magellan peut être considéré comme eaux territoriales du Chili.

Le même régime de liberté a été appliqué au *détroit de Gibraltar*, « afin d'assurer le libre passage du détroit de Gibraltar, « dit l'article 7 de la Déclaration franco-britannique relative « à l'Égypte et au Maroc, les deux Gouvernements conviennent « de ne permettre aucune fortification ou travaux stratégiques « sur la portion de la côte du Maroc comprise entre, non incluses, « Mélilla et les hauteurs qui commandent la rive droite du « Sélou ». (London, 8 avril 1904.) En cas de guerre, il serait permis de douter tout de même que la citadelle anglaise de Gibraltar laisse la liberté de ce détroit, si elle était contraire aux intérêts anglais.

Les Détroits Ottomans sont actuellement libres, avec certaines réserves établies dans l'intérêt de la Turquie pour la défense de son territoire. Cette liberté ne date que de la Convention de Lausanne établie à la suite de la Conférence qui s'était ouverte dans cette ville le 20 novembre 1922. Cette liberté n'a son point de départ qu'en 1829, au traité d'Andrinople : la Russie devenant riveraine de la Mer Noire a le passage assuré de ses navires de commerce à travers les détroits dont les deux rives étaient turques¹. En 1833, au traité d'Unkiar-Skélessi, la Sublime Porte ouvre aux navires de guerre russes le passage des détroits qui sont neutralisés en 1841 par la Convention des Détroits. Le passage est libre pour les navires de commerce de toutes les puissances, et tout passage de navire de guerre doit être autorisé par les nations signataires de la Convention. Après des alternatives de liberté et de restrictions diverses (guerre de Crimée, guerre russo-turque), on pose en principe le libre passage des navires de commerce et l'interdiction de passage des navires de guerre qui peuvent cependant bénéficier de firmans de passage délivrés par le Sultan (aux stationnaires des légations, par exemple)². Le Traité de Sèvres du 1^{er} août

¹ La Mer Noire était considérée comme mer turque — au même titre que les Dardanelles, la Mer de Marmara et le Bosphore.

² La Russie avait trouvé un moyen ingénieux de tourner la difficulté et de passer outre à la défense. A la suite de la guerre de 1877-1878,

1290 prescrit dans son article 37 que la navigation des détroits doit être ouverte dans l'avenir « aussi bien en temps de paix » qu'en temps de guerre, à tous les vaisseaux de commerce et « de guerre ainsi qu'aux aéronefs militaires et commerciaux » sans distinction de pavillon ». Des difficultés ayant rendu impossible l'application de ce traité, la Convention de Lausanne, en son article 23, proclama que « les Hautes Parties Contractantes sont d'accord pour reconnaître et déclarer le principe » de la liberté de passage et de navigation par mer et dans « les airs dans les Détroits des Dardanelles, la Mer de Mar- » mara et le Bosphore ci-après compris sous la dénomination « générale des « Détroits. » Et pour garantir ce libre passage, elle prescrivit aussi la démilitarisation des rives, l'internationalisation des Détroits. Des sanctions sont même prévues... Et le statut des Détroits est placé sous la protection de la Société des Nations. Le régime de l'internationalisation a donc succédé à la fermeture des détroits ¹.

dit M. DE LAPRADELLE, elle créa une flotte d'un caractère spécial, la *flotte dite des volontaires*. Elle se composait de navires d'Etat, placés sous le commandement d'un officier de la marine d'Etat ; mais ce ne sont pas des navires de guerre : ils sont affectés à des transports, battent pavillon de commerce (dans quelques états, il y a un pavillon spécial pour la marine de guerre, et un autre pour la marine de commerce ; en France, nous n'avons pas cette distinction « extérieure »), et avec des papiers de bord de navires de commerce. Le passage des détroits leur est donc assuré en toute liberté. Lorsque la guerre russo-japonaise est déclarée, la flotte volontaire passe les Détroits, et arrive en Méditerranée. Là, le « capitaine » ouvre un pli de service cacheté à n'ouvrir qu'en pleine mer : il y trouve sa « lettre de service » de « commandant » de navire de guerre. Le même navire est donc à ce moment un « organe de la puissance publique » ; cette délégation, qui peut se faire dans les eaux territoriales de l'Etat intéressé, ne peut, en droit, se faire en pleine mer. Question très délicate, qui, après des incidents tels que la prise du *Malacca*, navire de commerce anglais, par un navire de la « flotte volontaire » russe, est restée sans solution, après avoir été posée à la Conférence de Londres de 1908. (Voir *Cours* de M. DE LAPRADELLE, 23^e leçon, 4 juin 1929, Institut des Hautes Etudes Internationales.)

¹ Le « *Jurisdiction territorial Waters Act* » anglais de 1878 disait que le passage du Pas-de-Calais était une concession faite par le Gouvernement britannique aux étrangers. Cette assertion est absolument fausse puisque ce « détroit » est un passage faisant communiquer deux mers libres, la Manche et la Mer du Nord. (Largeur du Pas-de-Calais : 18 milles.)

LES CANAUX MARITIMES.

Le canal maritime est la propriété absolue de l'Etat qui l'a fait creuser. L'Etat peut le concéder à une Compagnie, mais il pourra toujours prendre, s'il y a lieu, les mesures nécessaires pour en assurer la sécurité, sans toutefois gêner la libre navigation.

Le passage libre est accordé à condition qu'il ait été prévu dans les conventions préliminaires, et que la sûreté du Canal ne soit pas compromise.

Tel est le régime du Canal de Corinthe et de celui de Kiel (canaux dits du type national) ¹, du Canal de Suez et du Canal de Panama (type international) ².

FOND ET SOUS-SOL DE LA MER.

On peut se demander quel est le régime juridique du fond et du sous-sol de la mer.

A première lecture, cette question peut paraître oiseuse, mais elle n'est pas cependant sans quelque intérêt et elle s'est déjà posée dans la pratique.

Fond.

Le lit lui-même, le sol ou fond de la mer, peut être occupé dans un endroit déterminé par une nation, alors que le régime

¹ Avant la guerre, le Canal de Kiel était considéré comme propriété allemande. Il est aujourd'hui internationalisé (articles 380 et suiv. du Traité de Versailles), même pour le temps de guerre.

² Pour l'étude et le statut de chacun de ces canaux, consulter les traités généraux et les études spéciales s'y rapportant.

On peut citer encore les canaux de Saint-Georges, de Saint-Patrick et de Bristol (en Grande-Bretagne) et, par anticipation, celui des Deux-Mers (en France).

de la surface en est complètement différent. Tels sont *les parcs à huîtres, la pêche des perles et celle du corail*. C'est ainsi que bien qu'en haute mer, hors des eaux dites « territoriales » par conséquent, l'Angleterre étend près de Ceylon sa juridiction à 21 milles des côtes, se basant sur l'« occupation » du lit de la mer à l'endroit précité. VATTEL, lui-même ne pouvait douter que les pêcheries de Ceylon ne puissent devenir légitimement une propriété ¹. Et l'on trouve un cas analogue dans les pêcheries de perles du Golfe Persique protégées par des navires anglais selon les traités passés avec les Arabes.

Par ailleurs, une législation spéciale et internationale réglemente la pose et la protection des *câbles sous-marins*, que l'on pourrait appeler une « propriété déposée au fond de la mer » ².

Sous-sol.

Mais il ne faudrait pas confondre le fond ou lit de la mer avec son sous-sol, comme semble le faire M. ROBIN dans un article sur le *tunnel sous la Manche et le Droit international public* ³.

Cette question du sous-sol de la mer s'est déjà posée lors des projets du *tunnel sous la Manche* entre la France et l'Angleterre et son commencement d'exécution. L'idée remonte à 1802 et est due à l'ingénieur des mines MATHIEU ; des galeries d'essais furent établies en 1882, s'avancant sous la mer de 1849 m. de la côte française, et de 1600 m. de la côte anglaise. Depuis, le tunnel est périodiquement envisagé et toujours repoussé. (Les Anglais renoncent difficilement à leur insularité.)

Le sous-sol de la mer suit en principe le même régime que la surface. La concession faite à l'entrepreneur du tunnel aurait

¹ VATTEL, *Droit des Gens*, 1863, t. I, § 287.

² LOUIS RENAULT, étude dans *Rev. Dr. Int. et de Lég. comp.*, 1880, t. XII, p. 251. — Voir aussi Convention du 14 mars 1884, et Règlement annexe.

³ ROBIN, dans *Rev. Dr. Int. Pub.*, 1908, p. 61. — Il est vrai que le dit tunnel peut être creusé, ou simplement déposé sur le fond de la mer.

incontestablement le caractère d'une concession du domaine public, et devrait être accordée dans les formes prévues pour ces concessions. Un tel tunnel serait — bien qu'internationalisé sans doute quant aux capitaux et à la Compagnie exploitante — divisé à moitié entre les domaines publics maritimes français et anglais (quoique en son milieu la Manche soit libre).

Les questions qui se posent pour un tunnel ne sont pas les mêmes que celles que soulève le régime de la surface des eaux. La question de la pêche ne se pose évidemment point ; celles de polices militaire, douaière et sanitaire, intéressent ici non une zone mais seulement les deux entrées du tunnel. Il n'y aurait donc que la question de législation et de juridiction qui serait à envisager ; mais elle serait réglée par une convention entre les deux puissances intéressées ¹.

Il faut noter enfin qu'une *galerie de mine*, commencée sous le territoire d'un Etat, peut être continuée au delà de la ligne de basses eaux dans le sous-sol de la mer. C'est un cas assez fréquemment rencontré en Angleterre. Là aussi, il y a comme une continuation du domaine public.

¹ COLOMBOS, *Le tunnel sous la Manche et le droit international*, thèse Paris, 1915.

CHAPITRE IV

LA HAUTE MER

LA HAUTE MER.

La haute mer reste « dans la communauté universelle du genre humain », ce qui, en langage moins pompeux, signifie qu'elle appartient à tous les États et à aucun en particulier : elle est libre et commune.

A cela, deux raisons : la première, évidente, est l'impossibilité de l'occuper en fait, matériellement. La seconde, qui est une raison de droit, est la nécessité de la laisser ouverte à l'usage de tous. Qui dit « mer » dit « voie de communication », « voie de commerce ». Qui dit « propriété », « souveraineté », dit restriction de la mer à l'usage d'un seul. Or, ici, l'intérêt collectif commande la non-appropriation de la haute mer. Tout au plus, et très heureusement d'ailleurs, peut-il y avoir certaines restrictions, imposées à cet usage collectif, pour des motifs de police ou de réglementation de la navigation. Mais ces restrictions doivent être établies par des accords internationaux entre tous les « usagers » de la mer. Tels sont les accords de réglementation de la navigation sur les feux, l'assistance en mer, les croisements, etc. ; ceux de police sanitaire, ou de police répressive : piraterie, traite des noirs autrefois, des blanches aujourd'hui, contrebande d'armes, d'alcool, ou de stupéfiants ; accords de protection des câbles sous-marins, etc.

Aucun Etat ni groupe d'Etats ne peut avoir des droits de souveraineté, des privilèges et des prérogatives sur aucune portion de la mer, ou apporter aucun obstacle à l'usage entier et libre des mers. En haute mer, les Etats peuvent prendre des mesures raisonnables pour assurer l'exécution de leurs lois fiscales et sanitaires, et protéger leur paix et leur sécurité en temps de paix et en temps de guerre. Il n'y a aucune séparation naturelle entre la haute mer et les mers côtières bordant les Etats et improprement appelées « eaux territoriales » ; Aussi, chaque Etat doit-il faire connaître l'étendue de ses droits. Puisque la haute mer est libre, un Etat a le droit de continuer sur celle-ci la poursuite d'un vaisseau commencée dans ses eaux « territoriales », de l'y arrêter ; mais ce droit de poursuite doit cesser à la limite de la mer côtière de l'Etat du navire poursuivi ou d'un Etat tiers¹. Toutes les règles de navigation, de police, d'assistance ont été prises d'abord par les Etats pour eux-mêmes, sous forme de lois internes. Puis des accords bilatéraux sont intervenus ; des Conférences se sont réunies, des Conventions groupant plusieurs Etats ont été signées, et petit à petit les rapports entre sujets du Droit des Gens se sont méthodiquement coordonnés et ont pris le caractère de plus en plus obligatoire.

Dans un excellent article paru dans la *Revue de Droit International Public*, M. SIBERT montre la lente mais continue évolution de cette réglementation internationale, et de ce droit de police en haute mer dont chaque Etat a sa part.

Sans doute, cette réglementation n'est pas encore complètement internationale. L'entente de tous les Etats n'est pas encore complète sur tous les points : « les souverainetés nationales » sont extrêmement susceptibles et cette susceptibilité paralyse ainsi la réglementation universelle. Mais il y a lieu de noter de sérieux progrès en ce sens. La réglementation émane

¹ Telles l'affaire de l'*Alabama* et du *Kearsarge*, et l'attitude du Gouvernement français,

le plus souvent d'un Etat lui-même, unilatéralement ¹ ; ici et là, une certaine dose de réglementation commune par voie d'entente internationale vient unifier les législations nationales. Chaque Etat prend des mesures propres à sa navigation. L'Allemagne, par une loi du 23 décembre 1871, l'Angleterre, par les lois du 24 février 1858 et 29 juin 1862, la France, par la loi du 28 mai 1858. Des difficultés pratiques ne tardent pas à surgir, et les ententes internationales apparaissent. L'exemple le plus frappant est celui de l'unification de la réglementation des feux ². Viennent ensuite celles des règles destinées à éviter l'abordage : Convention de Bruxelles du 23 septembre 1910 signée par 25 Etats ; le Code International de signaux d'origine anglaise, adopté par tous et révisé en 1889-1890. Ainsi, la législation internationale se fait jour, et tel Etat non signataire, s'apercevant des avantages des nouveaux règlements, les adopte tacitement puis émet une loi nationale conforme à la pratique internationale. On pourrait encore citer la Convention pour la sauvegarde de la vie humaine en mer du 20 janvier 1914 signée d'abord entre deux Etats, puis étendue à quatre en novembre 1921. Les lois sur la pêche, et les traités passés entre les Etats intéressés prouvent que là aussi, l'unification se fait et que

¹ Par exemple, en France, la Cie Générale Transatlantique prend l'engagement de ne pas faire passer ses paquebots sur le banc de Terre-Neuve du 15 avril au 15 octobre, sauf le cas où ils y seraient contraints par des circonstances de force majeure (21 décembre 1897). C'est ce qu'on appelle bien improprement la « neutralisation des Bancs de Terre-Neuve ». Voir M. SIBERT, *Rev. gén. Dr. Int. Pub.*, 1927.

² Voir FAUCHILLE, etc. — Accord France-Grande-Bretagne en 1848 pour les feux de position, puis en 1862 pour les feux, marche et signaux. En 1889, à Washington, même convention entre 18 Etats. Enfin à Bruxelles (23 septembre 1910) : 25 Etats. Il serait extrêmement souhaitable que cet exemple soit suivi pour la pêche, la police, et tout ce qui nécessite une réglementation en haute mer. Tout dernièrement, l'Angleterre a adopté le règlement en vigueur dans les autres Etats pour les commandements à la barre, unifiant ainsi les ordres et évitant des erreurs parfois désastreuses.

En France, à titre d'indication, les dates des règlements en vigueur sont les suivantes : Règlement sur le service des feux : 21 février 1897, modifié en 1905, 1914 et 29 janvier 1920. Accidents et collisions en mer : loi du 10 mars 1891 ; commandements à la barre ; décret du 2 septembre 1874 et 2 février 1915 ; appel des pilotes : décret de 1900, etc.

la réglementation établie entre deux pays s'impose aux pays non signataires : la Convention de London du 24 juin 1901, passée entre la Grande Bretagne et le Danemark au sujet des Iles Faroé et d'Island, précise que tous les Etats qui veulent faire de même peuvent y adhérer. Ainsi, deux Etats ne s'occupent plus uniquement de leurs intérêts bi-latéraux, mais songent à la communauté des Etats et tacitement les invitent à se joindre aux signataires. Dans l'Océan Pacifique Nord, les phoques à fourrure se raréfient : les Etats intéressés signent une Convention à Washington (7 juillet 1911) pour leur préservation et leur protection dont les signataires sont Grande-Bretagne, Russie, Japon et Etats-Unis d'Amérique. Toujours dans le domaine de la pêche, d'autres conventions sont signées sous l'empire d'une nécessité commune : les « cabarets flottants » — bateaux de pêche transformés en cabarets — sont un danger public au milieu des flottes de pêche de la Mer du Nord : une convention pour la police de ces pêches réunit alors les signatures des six Etats intéressés avec faculté d'adhésion pour deux autres, tandis que le trafic des liqueurs dans la Mer du Nord est réglé par des conventions et protocoles des 16 novembre 1887, 14 février 1893 et 11 avril 1894. Les câbles sous-marins, établis à grands frais et d'utilité publique, sont protégés par la Convention du 14 mars 1884. Ainsi, la police, d'abord régionale, devient « continentale », puis mondiale, et la réglementation, de moins en moins unilatérale, devient de plus en plus consensuelle de par l'entente des Etats.

L'objet de cette réglementation est la sécurité, la tranquillité et l'hygiène des personnes et des biens en mer. C'est dans cet esprit de sauvegarde et d'entr'aide qu'ont été passées les Conventions de juillet 1912 (Radiotélégraphie), du 16 novembre 1887 contre l'industrie « nuisible et immorale » des cabarets flottants, des conventions diverses sur la traite, celle de 1882 destinée à empêcher l'anéantissement du poisson en haute mer, celle du 14 mars 1884 protégeant les câbles sous-marins, les navires qui les posent, et prescrivant de sacrifier moyennant indemnité les engins de pêche accrochés à une ligne afin de

ne pas l'endommager ¹, divers règlements enfin ayant trait à la police proprement dite sans qu'il y ait lieu de distinguer s'il y a vol ou non, etc.

Toutes ces dispositions, ces Conventions ont pour but la liberté de tous, et M. SIBERT, dans la suite de son article sur la police en haute mer, de montrer la technicité des moyens s'alliant à la technicité juridique du Droit international — le plus complexe des Droits, et celui qui est en plein développement ².

La fiction juridique « obligation de réparer » crée une autre fiction juridique « obligation de faire », tel l'article 11 de la Convention de 1910 de Bruxelles prescrivant de prêter assistance dans la mesure où on peut le faire sans danger pour soi. Obligation morale, « contrainte morale ».

Quelle sera la forme de la contrainte matérielle, destinée à faire respecter de telles obligations ? Elle sera exercée par tout navire, plus spécialement les navires de guerre, uniquement eux peut-on dire puisqu'ils représentent une puissance publique État et une puissance matérielle canon ; et elle sera exercée sous la forme suivante : un coup de canon est tiré à blanc, c'est le *coup de semonce* ; c'est un avertissement. Si le navire ne s'arrête pas, ou ne manifeste pas son désir de s'arrêter, deuxième coup de canon, cette fois à boulet, en avant de la route suivie par le navire (qui se voit canonner s'il ne s'arrête pas à ce moment). Suit l'ordre de *mettre en panne* (de s'arrêter) ; puis le premier navire envoie au second un canot armé qui l'accoste. L'officier visiteur inspecte les papiers de bord, visite le navire lui-même s'il y a lieu (cette visite est permise d'une façon variable selon qu'il s'agit de traite ou de pêche), et rejoint son propre bord, tandis que le visité peut continuer sa route, ou, au contraire, il est conduit dans un port de sa nationalité ou de celle du capteur.

¹ Louis RENAULT, *De la protection des câbles sous-marins*.

² Tel le rôle des techniciens du droit comme M. Louis RENAULT, dont les études en matière de protection de câbles sous-marins font autorité.

Qui déterminera la peine ? Ce pouvoir appartient encore exclusivement à l'Etat auquel appartient le navire capteur. Ce navire prolonge le territoire national, dit-on. Est-ce exact ? Il est évident que le navire de guerre jouit de certaines prérogatives, que le navire de commerce est couvert par son pavillon, mais cela n'est vrai qu'en partie : le navire est de telle nature que l'Etat est libre sur son bateau, mais n'est pas libre vis-à-vis des autres : les lois locales, les règles de l'état-civil de l'intéressé s'appliquent sur le bateau, mais elles seules. C'est un règlement international, c'est une Convention qui décide de prendre telles précautions pendant la navigation, de suivre telles instructions générales, de se conformer à telles obligations qui s'imposent à la volonté du représentant de l'Etat et ne sont pas émanées de lui. Sans doute, certaines Cours de Justice, dans divers Etats ont admis sans restrictions aucunes cette doctrine qui veut que l'Etat ait un pouvoir exclusif sur ses navires. Sans doute aussi, à la deuxième Conférence de la Paix, un essai d'établissement de Cour Internationale des Prises a été tenté ; mais ce projet ne fut pas ratifié, et la juridiction du capteur continue à s'exercer seule¹. On peut penser cependant qu'un jour arrivera où un tel organe sera créé. Alors se posera un autre problème, autrement difficile : celui de la peine à appliquer. Identité des sanctions ?... Identité des peines ?

Jusqu'à présent, l'évolution très nette de la réglementation allant de la loi interne à la Convention internationale a permis d'enregistrer des résultats notables. L'intérêt collectif est de plus en plus international, dit M. SIBERT, et c'est ce qui explique pourquoi chaque Etat remplit une mission de protection et de police en haute mer en l'absence de forces internationales chaque fois qu'un de ses navires se livre à une enquête de pavillon. Cette visite en pleine mer des navires suspects, tout Etat a le droit de la faire, et ce n'est aucune atteinte à la liberté ni à la dignité des Etats comme on a voulu le prétendre ; il faut sim-

¹ Voir *Traité de Droit international*, FAUCHILLE, II, chap. IX, etc,

plement que ce droit ne soit pas abusif et exercé à contre-temps. C'est la seule restriction apportée au régime de liberté de la pleine mer¹ : restriction nécessaire qui ne peut gêner que des délinquants peu intéressants. Une liberté sans aucune réglementation amène l'anarchie, le désordre. Une autorité sage, une réglementation bien comprise apporte l'ordre, et cet ordre est justement la liberté.

Une dernière question s'est posée à propos de cette « autorité ». La réglementation à laquelle on a jusqu'à présent abouti, n'émane tout d'abord que d'accords consensuels, de traités

¹ La piraterie, la traite.

La PIRATERIE avait été autrefois la plaie de la navigation maritime. Des traités de protection avaient été signés entre Edouard III roi d'Angleterre et les villes maritimes de Castille (1351), en 1353 entre les villes portugaises de Lisbonne et de Porto, entre Henri IV d'Angleterre et Jean sans Peur, duc de Bourgogne et comte de Flandres (10 mars 1406), Henri V (1417), etc.

Pirates et corsaires furent de tout temps la terreur des mers. Mais il ne faut pas confondre les deux. Le *Corsaire* est un « national » belligérant reconnu par l'Etat dont il dépend (il reçoit des lettres de marque ou de course) ; il ne doit pas enfreindre certaines règles (ne saisir que des navires de guerre ou de commerce ennemis, ou neutres faisant la contrebande de guerre). En échange des services rendus, les prises lui appartiennent : c'est son butin. Duguay-Trouin, Jean-Bart et Surcouf en France, Drak en Angleterre furent des corsaires célèbres. Les corsaires apparaissent lorsque la marine de guerre d'un Etat est insuffisante ou peu importante ; c'est ce qui s'est produit pour la France et plus particulièrement pour l'Angleterre qui, à l'origine, n'était pas du tout un peuple marin.

Le Traité de Paris du 30 mars 1856 a déclaré que « la course est et demeure abolie ». Bien qu'admise par presque tous les Etats (même en 1863 par l'Espagne, le Mexique et les Etats-Unis d'Amérique qui n'étaient pas signataires en 1856), cette Déclaration n'est qu'une simple affirmation qui ne remplit pas son objet.

On pourrait croire aussi que, de nos jours, la guerre de course a pris rang, depuis le traité de Paris, parmi les histoires du temps passé. Il n'en est rien : les corsaires ont réapparu pendant la guerre de 1914-1919 : plusieurs récits dignes de foi l'attestent. Bien que supprimée en droit, la guerre de course existe toujours.

A la différence du corsaire, le *pirate* n'est reconnu par personne. C'est le brigand des mers, celui qui attaque n'importe quel navire pour tuer et piller, celui qui ne hisse aucun pavillon national à son mât, celui qui, abusant de la liberté de la haute mer, s'en sert pour lui-même... Mais ce régime de liberté de la haute mer existant au profit des Etats et non des particuliers, il s'en suit qu'il a fallu établir des règles de

entre deux États, puis de plusieurs¹. Mais dans quelle mesure ces conventions, ces accords, ces traités sont-ils simplement des contrats pouvant être dénoncés, rompus par simple volonté des contractants ? dans quelle mesure sont-ils des lois s'imposant à l'État malgré, parfois, son propre intérêt en vue de l'intérêt de tous ? Si l'on regarde de plus près les accords déjà signés, on constate que l'entente des États n'est pas encore complète : il y a toujours la fameuse susceptibilité des souverainetés nationales. La réglementation internationale qui régit la liberté de la haute mer et la protège n'émane pas d'un unique législateur,

nationalité (pavillons) et de police contre la piraterie : Tout navire attaquant ou pillant un autre navire est qualifié de « pirate international ». Le pirate est hors la loi et peut être arrêté par n'importe quel navire. Autrefois, les pirates pris étaient pendus aux vergues de leurs propres navires. Actuellement, tout navire de guerre a tous droits sur eux, pour les arrêter.

Le « crime international » de piraterie — sur lequel personne n'est d'accord pour en donner une définition exacte — existe toujours. Actuellement, la piraterie n'a pas complètement disparue et se retrouve dans les Mers de Chine où les pirates chinois exercent leur activité néfaste.

Quant à la TRAITE, il y a celle des nègres et celle des blanches.

Celle des nègres a été combattue par la Convention de London de 1841, puis par l'Acte Général de Bruxelles signé en 1890 après la Conférence anti-esclavagiste. Le droit de visite avait soulevé de vives protestations, car l'Angleterre en avait abusé pour des fins n'intéressant pas la traite des nègres.

Actuellement, c'est la Convention de Saint-Germain-en-Laye de 1919 qui est en vigueur, et la traite des nègres ne se pratique plus guère que dans la Mer Rouge.

La traite des blanches, à laquelle est très souvent lié le trafic des stupéfiants, est une question beaucoup plus actuelle et plus grave, et la répression en est difficile.

¹ Il peut y avoir aussi des arbitres nommés. Ainsi fut fait lors du conflit entre la Grande Bretagne et les U.S.A. pour une capture de navire anglais ayant chassé les phoques à fourrure en dehors des eaux juridictionnelles. L'arbitre avait un pouvoir réglementaire (fixer les règles applicables) limité quant à son objet, et d'autorité purement relative de la sentence arbitrale et quant à ceux qui en étaient l'objet. Le résultat ne fut pas remarquable et la Convention du 7 juillet 1911 fixa l'entente entre la Grande Bretagne et les U.S.A. Au lieu d'un arbitrage, il y avait eu entente. Il n'y a donc pas de super-État, dit M. SIBERT, dans son article, mais une entente entre les États.

Voir aussi : Solution arbitrale du 7 septembre 1910 (pêcheries Canada-Terre-Neuve-États-Unis-Grande-Bretagne) ; Commission internationale d'enquête (affaire du « Dogger-Bank ») ; affaire du vapeur

ni d'un pouvoir supra-national, d'un super-Etat : l'entente des Etats n'est pas la société des Etats. Actuellement, il existe, non ce super-Etat en question, mais la représentation des délégations d'Etat en la personne de la SOCIÉTÉ DES NATIONS. Mais là encore, l'entente n'est pas réalisée : il y a les Etats qui « en font partie », et ceux qui n'en sont point. La SOCIÉTÉ DES NATIONS tend à devenir une véritable personne morale. Peut-être, quand ce moment sera arrivé, toute réglementation internationale en général, et celle visant la haute mer en particulier, en émanera-t-elle. M. POLITIS propose de limiter la souveraineté des Etats. On ne conçoit guère en vérité une souveraineté limitée, une souveraineté qui n'est pas souveraine. Il faut ou respecter la conception traditionnelle de la souveraineté de l'Etat, ou, au contraire, adopter la conception diamétralement opposée d'un droit international objectif extérieur aux Etats et qui s'impose supérieurement à eux dans leurs relations mutuelles.

La souveraineté de l'Etat ne serait donc plus. Pour M. LE FUR notamment, la souveraineté est simplement le droit qui appartient à un pouvoir déterminé, le plus élevé sur un point donné, de prendre en cette matière une décision définitive.

« Wimbledon » (1923) et du « Lotus » (1927), etc. Acte Général de Genève : adhésion de la Suède, Belgique (mai 1929), de la Norvège (1930), du Danemark, de la Finlande, du Luxembourg, de l'Espagne (en mars 1931), de la France, puis de l'Angleterre, de l'Italie.

En 1930, il y a eu une tentative de codification internationale sur l'étendue et le caractère juridique de la mer territoriale. Mais peut-on parler d'une *codification du droit international* ? Oui, dit M. DE VISSCHER, membre de la Cour permanente d'arbitrage de La Haye, mais à condition de ne pas arrêter le développement du droit ou de le fausser, à condition de ne pas codifier pour codifier. Il ne faut pas vouloir tout codifier, mais faire ce travail progressivement, profiter des résultats donnés par l'évolution des réglementations conventionnelles entre Etats sur des points divergents. Il faut élaborer des textes en se basant sur les résultats déjà obtenus, puis les proposer simplement à l'adoption des autres Etats. Cette liberté d'adhésion sera d'ailleurs, remarquons-le, le meilleur criterium pour juger de la valeur du texte proposé, puisque ce n'est pas la contrainte mais simplement l'excellence du résultat qui provoquera ou non son adoption par les Etats.

Que l'on est loin de la souveraineté des Conventionnels, des rédacteurs du Code et même des juristes du XIX^e siècle !

Dans une communication à l'Académie des Sciences Morales et Politiques du 11 juillet 1931, M. POLIERS vient d'affirmer que la souveraineté absolue n'est plus qu'un fantôme, que l'indépendance des États n'est que le pouvoir d'agir librement dans les limites fixées par le droit et que la liberté des États est comparable à celle des individus.

Est-ce que cela ne s'applique pas à la haute mer ? Sans doute, le droit international est bien loin encore d'un état aussi tranché.

« Il a fallu des siècles à l'humanité pour passer du droit de justice privée à l'arbitrage puis au juge public, dit M. LE FUR. « Combien de temps faudra-t-il à la Société des Nations pour réussir à imposer à tout conflit un règlement judiciaire, même l'arbitrage obligatoire ? »

« C'est l'étape qui reste encore à accomplir à la communauté internationale pour devenir une véritable société. *Ibi societas, ibi jus.* »

On espère le souhaiter.

Jadis, Xerxès voulut passer l'Hélespont, mais les ponts achevés, il s'éleva une affreuse tempête qui rompit les cordages et brisa tout. Alors, indigné, Xerxès fit donner, dans sa colère, trois cents coups de fouet à la mer et voulut la marquer au fer rouge.

Ailleurs, et à une époque plus récente, un port fut créé de

toutes pièces par une volonté royale, là où, de par la mer, il ne pouvait y en avoir. Le port une fois construit, les rois de France, pendant tout le XIV^e siècle, à coup d'Ordonnances, luttèrent contre le sable. Mais la mer ne s'en retira pas moins, abandonnant le port. En et 1815, le port d'Aigues-Mortes était définitivement ensablé...

Qu'il s'agisse de la mer sur le rivage ou au large, toute législation s'y rapportant doit être simple, et surtout être adaptée aux faits naturels : toute législation doit partir du fait concret avant de réglementer dans l'abstrait, toutes conventions entre les nations doivent reposer sur le bon vouloir de chacune, et la mer doit être le lien commun de toutes. Sinon, sur le rivage comme au large, le droit ne s'imposera pas à la mer.

Vu et approuvé :
Montpellier le 22 Mai 1933.
Le Président de la Thèse,
DE NESMES-DESMARETS.

Vu : Montpellier le 23 Mai 1933.
Le Doyen,
G. MORIN.

VU ET PERMIS D'IMPRIMER :
Montpellier, le 24 Mai 1933.
Le Recteur,
TAILLIART.

BIBLIOGRAPHIE

I. — TRAITÉS GÉNÉRAUX ET AUTEURS DIVERS.

- Aubert.** — *La mer territoriale de la Norvège* (dans *Rev. Gén. de Droit International public*, 1894, p. 429).
- Aucoc.** — *Délimitation des rivages de la mer et de l'embouchure des fleuves*, 1887.
 — *Des étangs salés sur les bords de la Méditerranée*. Paris, Dunod, 1882.
 — Lettres inédites, aimablement communiquées par M. David, du service du contentieux des Salins du Midi, que nous remercions encore ici.
- Azuni.** — *Système général des principes du droit maritime de l'Europe*. Paris, 1801.
- Baillièrè.** — *Du domaine public de l'Etat*, 1882.
- Balde.** — *Commentaria in primum Digestipartem*. Lyon, 1585.
- Baratoux.** — *De la délimitation du domaine public maritime et fluvial*. Thèse Paris, 1902.
- Basdevant.** — *L'Affaire des pêcheries des côtes septentrionales de l'Atlantique*. Paris, 1912.
- Baumel.** — *Le Droit International public, la découverte de l'Amérique et les théories de F. Vitoria*. Thèse Montpellier, 1931.
- Bechmann.** — *Délimitation du domaine public maritime*. (*Annales des Ponts et Chaussées*, 1882.)
- Berthélemy.** — *Traité élém. de Droit administratif*, 12^e édit., Paris 1930.
- Bodin.** — *Les six livres de la République*. Lyon, 1579.
- Bona-Christave.** — *Du rivage de la mer*. Thèse Poitiers, 1872.
- Bonde.** — *Traité élém. de Droit international public*, 1926.
- Bonfils.** — *Manuel de Droit international public*.
- Bonfils et Fauchille.** — *Traité élém. de Droit international*. Paris, 1921-1922.

- Bouniceau-Gesmon.** — *Dunes de Gascogne* (Rev. Prat., 1870, t. XXIX^e).
- Bourgeois.** — *Délimitation de la mer à l'embouchure de la Seine*, 1882.
- Bry.** — *Précis de Droit international public*.
- Bynkershoek.** — *De dominio maris*. Leyde, 1702.
- Calvo.** — *Droit international théorique et pratique*, 1896.
- Carlos Testa.** — *Le droit public international maritime*. Traduction Boutiron, 1886.
- Carré** — *Les rivages de la mer*. Thèse Caen, 1900.
- Cauchy.** — *Le droit maritime international*. Paris, 1852.
- Chalvet.** — *Législation des bords de la mer*, 1861.
- Charet.** — *Notions du droit maritime international*. Paris, 1907.
- Chatelain.** — *Mesurage des pas géométriques dans les Colonies Françaises* (Rev. mar. et col., 1889, t. LXXXIX).
- Colombos.** — *Le tunnel sous la Manche et le Droit International*. Thèse Paris 1915.
- Creasy.** — *First platform of international law*.
- Crocker.** — *The Extent. of the marginal sea*. Washington, 1919.
- Dalloz.** — *Répertoire, Supplément*, t. V, 1890 (V^o Domaine public).
- Daresté.** — *Etude sur l'origine du Contentieux en France*.
— *La juridiction administrative*.
- Daviel.** — *Cours d'eau*.
- Déjardins.** — *Evolution de la théorie du Recours parallèle*. Thèse Montpellier, 1931.
- Demolombe.** — *Distinction des biens*.
- Despagnet.** — *Cours de droit international public*. Paris, 1910.
— *Les câbles sous-marins* (Rev. gén. de droit international public, 1900, p. 796).
- Ducrocq.** — *Cours de droit administratif*. Paris, 1862.
- Dufour.** — *Police des eaux*, 1857.
- Dupuis.** — *Le droit de la guerre maritime d'après les conférences de La Haye et de Londres*. Paris, 1911.
- Duvigneaux.** — *Le droit de l'Etat sur la mer territoriale*. Thèse Aix, 1900.
- Fournier.** — *Traité d'administration de la marine*, 1887.
— *De la domanialité publique maritime*, 1878 (Rev. mar. et col., t. LVII).
- Funk-Brentano et Sorel.** — *Précis du droit des gens*, Paris 1900.
- Garnier.** — *Régime des eaux*.
- Gaudry.** — *Traité du domaine*, 1862.
- Girault.** — *Précis de réglementation maritime*. Paris, 1911.

- Godey.** — *La mer cétière.* Thèse Paris, 1896.
- Grasso.** — *De l'interdiction des ports d'un Etat pour raison sanitaire.*
(*Rev. Dr. Pub. et de la Science politique en France et à l'Etranger*,
t. IV, 1886, p. 43.)
- Grotius.** — *Mare liberum*, Leyde, 1628.
— *Le droit de la guerre et de la paix* (traduction Pradier-Fodéré,
Paris, 1867).
- Hall.** — *International law.* London, 1880.
- Halsbury.** — *The law of England.* London.
- Hauriou.** — *Droit administratif*, 12^e édit. Paris., 1933
- Hautefeuille.** — *Droits et devoirs des nations neutres en temps de guerre maritime.* Paris, 1858.
- Heffter.** — *Le droit international de l'Europe* (traduction Bergson,
Paris, 1833).
- Heilborn.** — *System des Volkerrechts*, 1898.
- Holtzendorff.** — *Handbuch*, t. II.
- Imbart de la Tour.** — *La mer territoriale au point de vue théorique.*
Paris, 1889.
- Jarry.** — *Crimes et délits commis dans les eaux étrangères.*
- Jessup.** — *The Law of territorial waters and Maritime Jurisdiction.*
New-York, 1927.
- Jèze.** — *Les Principes généraux du droit administratif*, 3^e édit. Paris,
1925.
- Lapradelle (de).** — *Le droit de l'Etat sur la mer territoriale* (*Revue
gén. de Dr. international public*, 1898, p. 264-284, et 309-347).
— *Son cours de la Fondation Carnegie* (Paris 1929.)
- Lawrence (T.-J.).** — *Principes of international law.* London, 1825.
- Le Fur.** — *Précis de droit international public.* Dalloz, Paris, 1933,
2^e édit.
- Lehr.** — *Eléments de droit anglais.*
- Leroux.** — *Le droit international maritime pendant la guerre.*
- Levenard.** — *Délimitation du Domaine public fluvial et maritime.*
Thèse Caen, 1899.
- Liszt.** — *Droit international.*
- Loyseau.** — *Des Seigneuries.*
- Martens.** — *Précis du droit des gens modernes de l'Europe*, t. I, 1864
(Paris).
- Massé.** — *Le droit commercial dans ses rapports avec le droit des gens*,
3^e édit,

- Mohr.** — *Arbitrages internationaux*, 1789.
- Moore.** — *International law digest*. Washington, 1908.
- Moye.** — *Précis élém. de Droit international public* (« le droit des gens moderne »), 2^e édit., 1928.
- Navereau.** — *Délimitations du domaine public fluvial et maritime*. Thèse Paris, 1891.
- Nuger.** — *Des droits de l'Etat sur la mer territoriale*. Paris, 1887.
- Nys.** — *Le droit international, les principes, les théories, les faits*. Paris, 1904.
- Ortolan.** — *Règles internationales et diplomatie de la mer*. Paris, 1864.
- Pasquale Fiore.** — *Nouveau droit international public* (traduction Antoine).
- Perels.** — *Droit international maritime*.
- Phillimore.** — *Commentaries upon international law*. London, 1879-1889.
- Picard.** — *Traité des eaux*, 2^e édit. Paris 1895.
- Pin.** — *Essai sur le régime des biens du domaine public maritime*. Thèse Aix, 1887.
- Plocque.** — *De la mer et de la délimitation maritime*, 1870.
- Pradier-Fodéré.** — *Traité de droit international public européen et américain*, (1885-1894).
- Proudhon.** — *Traité du domaine public*. Dijon, 1834.
- Pufendorff.** — *Droit de la nature et des gens* (Traduction Barbeyrac).
— *De jure naturae et gentium*. Francfort, 1694.
- (de) Rayneval.** — *Institution du droit de la nature et des gens*. Paris 1803.
- Renault (Louis).** — *De la protection des câbles sous-marins* (Rev. de droit international et de législation comparée, t. XII, 1880, p. 25).
— *Son cours*.
- Roestad.** — *La mer territoriale*, Paris 1913.
- Rollet de l'Isle.** — *Etude et prédiction des marées*. Paris Imprimerie Nationale.
- Schucking.** — *Das Kusteuerr in internationalen rechte* Gottingue, 1897.
- Selden.** — *Mare clausum*, London, 1653.
- Texereau.** — *Des délimitations*, thèse, Paris 1889.
- Valéry.** — *Le pape Alexandre III et la liberté des mers*. (Extr. de Rev. gén. Dr. Int. Pub.)
- Valin.** — *Nouveau commentaire sur l'Ordonnance de la Marine d'août 1681*. La Rochelle 1776.
— idem, édition de 1760.

Vattel. — *Le droit des gens ou principes de la loi naturelle*, Amsterdam, 1775.

Videment. — *Les herbes marines*. Thèse Rennes.

Waline. — *Mutations domaniales*. thèse Paris 1925.

Walker. — *Manual of public international law*, Cambridge, 1895.

Westlake. — *Chapters on the principles of international law*.

Wheaton. — *Elements of international law*, Paris, 1898.

II. — RECUEILS DE TRAITÉS, ARBITRAGES, LOIS, ETC. RÉPERTOIRES.

Béquet-Laferrière. — *Répertoire du Droit Administratif*, t. XI (1892) et t. XXII (1905).

Fuzler-Hermann. — *Répertoire général de Droit français*, t. XVIII, 1899.

Pandectes françaises. — *Répertoire de législation*, t. XXIV, v^o Domaines.

Recueil des lois (par années), par **Duvergier**.

Les grands traités politiques (par **Albin** (jusqu'à 1914 exclusivement)).

Recueil Dalloz.

Recueil Sirey.

Phases et causes célèbres du droit maritime des nations, par **De Cussy** (t. I, Leipzig, 1856).

Recueil des arbitrages internationaux (t. I, Paris, 1905), par **De Lapradelle** et **Politis**.

Recueil de textes de droit international public, par **Le Fur** et **Chklaver**.

Recueil des traités, conventions et actes diplomatiques conclus par la France avec les puissances étrangères (depuis le début du XVII^e siècle à 1906), par **De Clercq**.

Recueil des Traités (S. D. N.).

Recueils des traités d'alliance, de paix, de trêve, de neutralité, de commerce, de limites d'arbitrage, etc., par **G. F.** et **C. R. de Martens**; continué après eux sous le nom de « *Nouveau recueil général de traités* ».

Recueil international des traités du XX^e siècle (ordre chronologique), par **Descamps** et **Renault**.

Idem. *Recueil international des traités du XIX^e siècle*, continué par **Basdevant**,

etc.,

III. — JOURNAUX, REVUES, ANNUAIRES.

American Journal of international law (New-York).

Annuaire de l'Institut de droit international.

Journal de droit international privé et de législation comparée.

The law magazine and review (London).

Revue générale de droit international public.

Revue de l'Institut de droit comparé (Bruxelles).

Etc...

TABLE DES MATIÈRES

Liminaire	7
-----------------	---

PREMIÈRE PARTIE

LE DOMAINE PUBLIC MARITIME

CHAPITRE PREMIER

GÉNÉRALITÉS

1. Composition du domaine public maritime	9
2. Domanialité	9
3. Nature de la domanialité	13
4. Effets de la domanialité	23
5. Autorités administrant le domaine public maritime	26

CHAPITRE II

RIVAGES DE LA MER

1. Définition juridique	30
2. Définition géographique (hors textes)	32
3. Intérêt et objet de la délimitation	37
4. Délimitation latérale	39
5. Délimitation transversale	46
6. Autorité compétente pour délimiter	55
7. Procédure employée pour délimiter	57
8. Nature juridique de l'acte de délimitation	62
9. Contentieux	66

CHAPITRE III

CAS PARTICULIERS

1. Lais et relais	74
2. Rochers, falaises et digues naturelles, dunes	79
3. Etangs salés	82
4. Havres et rades, ports, phares, sémaphores et balises.	
Havres et rades	84
Ports	85
Phares, sémaphores et balises	94
5. Bacs et ponts	95
6. Jetées-promenade, casinos, établis. de bains, restaurants.	
Jetées-promenade.....	95
Casinos, établissements de bains, restaurants	96

CHAPITRE IV

DROITS EXERCÉS SUR LE DOMAINE PUBLIC MARITIME.

1. Droits des particuliers	97
Rivages de la mer	98
Ports	103
2. Droits de l'Etat	105
3. Police	109
4. Concessions de travaux	113
6. Concessions temporaires pour pêcheries	122
5. Concessions temporaires ordinaires	125
7. Locations de plages	127
8. Atterrissements maritimes	130
9. Extractions de matériaux	130
10. Prises d'eau	136
11. Récolte des herbes marines	137
12. Pêche, chasse, épaves.	
Pêche	149
Chasse	151
Epaves	151

CHAPITRE V

TRANSFORMATIONS DE LA DOMANIALITÉ PUBLIQUE

1. Concessions d'endiguage et de créments futurs.	
Concessions d'endiguage	153
Concessions de créments futurs	159
2. Déplacement et disparition de la Domanialité publique ...	160

APPENDICE

Colonies françaises	167
Rivages de la mer en droit comparé	169
Belgique	169
Espagne	170
Allemagne et pays germaniques	170
Etats-Unis d'Amérique	170
Grande-Bretagne	171
Danmark	171

DEUXIÈME PARTIE

LA MER

CHAPITRE PREMIER

LA MER EN GÉNÉRAL

Les faits	175
Les théories	179

CHAPITRE II

LA MER CÔTIÈRE

Etendue de la mer côtière	185
Point de départ	185
Point d'arrivée	185
L'unité de mesure	190
a) Les théories	191

Théorie du territoire	191
— de la propriété	194
— de la souveraineté	195
— de la zone de respect	198
— de la juridiction	198
— des servitudes côtières	199
b) Les droits	201
Police de la navigation	201
— douanière	205
de sûreté	207
— sanitaire	211
Droit de pêche	213
Droit de juridiction	217

CHAPITRE III

CAS SPECIAUX

Délimitation des baies	220
La mer nationale	223
Les mers intérieures	225
Les détroits	225
Régime des détroits	226
Les canaux maritimes	229
Le fond et le sous-sol de la mer	229

CHAPITRE IV

LA HAUTE MER	232
--------------------	-----

TABLE DES GRAVURE ET HORS-TEXTE

Sceau de l'Université de Montpellier	page 2
<i>Délimitation latérale</i>	
Plages et côtes rocheuses	Planche I
Rochers et falaises	Planche II
Marées (cartes)	Planche III
Marées (ports)	Planche IV
<i>Délimitation transversale</i>	Planche V

